Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.
+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.
+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.
+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

Princeton University Library
32101 064215971

DAS ÖFFENTLICHE RECHT DER GEGENWART

Jahrbuch 1914

7652
.496

Library of

Dei Sub Numine Viget

Princeton University.

Elizabeth Foundation.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Recht und Staat
in Geschichte und Gegenwart

Eine Sammlung von Vorträgen und Schriften
aus dem Gebiet
der gesamten Staatswissenschaften

1. **Die deutsche Auslandshochschule.** Eine Anregung zur Reform der diplomatischen und konsularischen Vorbildung. Von Dr. **Heinrich Pohl**, a. o. Professor der Rechte in Greifswald. 8. 1913. M. 1.50.

2. **Die Strafrechtsreform.** Das Ergebnis der Arbeiten der Strafrechtskommission. Von Dr **L. Ebermayer**, Reichsgerichtsrat und stellvertretendem Vorsitzenden der Kommission. 8. 1914. M. 1.—.

3. **Die Landwirtschaft der Provinz Ostpreußen** im Rahmen der deutschen Landwirtschaft im letzten Jahrhundert. Von Dr. **J. Hansen**, Geheimer Regierungsrat, o. ö. Professor in Königsberg i. P. 8. 1914. M. —.80.

4. **Der Gedanke des Volksheeres im deutschen Staatsrecht.** Von Dr. **Kurt Wolzendorff**, Privatdozent an der Universität Marburg a. L. 8. 1914. M. 1.60.

5. **Die Kontrolversammlungen** und der § 38 B 1 des Reichsmilitärgesetzes. Von Professor Dr. **Heinrich Gerland**, Oberlandesgerichtsrat. 8. 1914. M. 2.40.

6. **Rechtstatsachenforschung.** Ihre Bedeutung für Wissenschaft und Unterricht. Von Dr. **Arthur Nussbaum**, Rechtsanwalt in Berlin. 8. 1914. M. 1.50.

7. **Richtlinien aus den Lehren Feuerbachs für die moderne Strafrechtsreform.** Von Dr. iur. **Albert Coenders.** Unter der Presse.

Digitized by Google

Das öffentliche Recht der Gegenwart.

In Verbindung mit einer großen Anzahl hervorragender Schriftsteller des In- und Auslandes

herausgegeben von

Dr. Max Huber, Professor an der Universität Zürich. **Dr. Georg Jellinek†,** weil. Professor an der Universität Heidelberg. **Dr. Paul Laband,** Professor an der Universität Straßburg. **Dr. Robert Piloty,** Professor an der Universität Würzburg.

Jahrbuch

des

öffentlichen Rechts

der

Gegenwart

Band VIII.

1914.

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1914.

Digitized by Google

Alle Rechte vorbehalten.

Druck v. H. Laupp jr in Tübingen.

Digitized by Google

Inhaltsverzeichnis.

I. Abhandlungen.

II. Berichte.

A. Deutsches Reichsstaatsrecht und Landesstaatsrechte.

1. Deutsches Reich.

1 a. Elsaß-Lothringen.

2. Preußen.

(RECAP)

SEP 19 1914 315159

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Das Problem der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit.

Von

Prof. Dr. **Otfried Nippold.**

I.

Unter den zahlreichen Problemen, die im Haag einer Lösung harren, steht dasjenige der Einführung der obligatorischen Schiedssprechung in das allgemeine Völkerrecht und in die Staatenpraxis zweifellos im Mittelpunkte des Interesses. Das haben die Verhandlungen auf der zweiten Haager Friedenskonferenz deutlich genug erwiesen. Sie lassen erkennen, daß man sicherlich auch auf der dritten Konferenz diesem Gegenstande ganz besondere Aufmerksamkeit schenken wird, ja es ist wohl nicht zuviel gesagt, wenn wir behaupten, daß man überhaupt künftig den Wert dessen, was im Haag erreicht wird, vor allem danach bemessen wird, wie dort das Problem der obligatorischen Schiedssprechung gelöst worden ist.

Indem ich auf das besondere Interesse hinweise, das man allgemein gerade der Lösung dieses Problems entgegenbringt, möchte ich zwar in keiner Weise einer U e b e r schätzung des Instituts der Schiedssprechung das Wort reden. Es war zweifellos eine Täuschung, wenn man sich in pazifistischen Kreisen, namentlich in früheren Jahren, der Hoffnung hingegeben hat, in den Schiedsgerichten ein mehr oder minder absolutes Palladium gegen den Krieg zu erhalten. Und es ist auch um so weniger nötig, in der Schiedssprechung ein solches Allheilmittel zu erblicken, als es im Völkerrecht daneben noch andere Wege und Mittel zur Beilegung von Streitigkeiten gibt und als, wie noch zu zeigen sein wird, das künftige Ergebnis aller Fortbildungsbestrebungen im völkerrechtlichen Prozeßrecht keineswegs auf der einseitigen Ausbildung e i n e s dieser Rechtswege, sondern ganz im Gegenteil auf der harmonischen Ausgestaltung a l l e r vorhandenen Rechtswege zu einem vollständigen S y s t e m des rechtlichen Verfahrens zu beruhen haben wird.

Aber auch ohne das Institut der Schiedssprechung irgendwie zu überschätzen, wird man doch das Interesse, das sich gerade mit den darauf bezüglichen Fragen verknüpft, verstehen, wenn man sich sagt, welche Funktion diesem Institut im Völkerrecht eigentlich zukommt. Wir dürfen den Wert desselben vom völkerrechtlichen Standpunkte aus nicht etwa danach bemessen, ob und inwieweit es sich dazu eignet, Kriege zu beseitigen, sondern wir erblicken in der Schiedssprechung im Völkerrecht einfach die völkerrechtliche Rechtsprechung und müssen den theoretischen und praktischen Wert des Instituts also einfach nach dem Werte bemessen, den wir der Rechtsprechung im Völkerrecht überhaupt beilegen. Denn Schiedssprechung und Rechtsprechung sind im Völkerrecht nun einmal identisch. Dem Völkerrecht als einem Gemeinschaftsrecht, einem Vertragsrecht, entspricht für die Rechtsprechung das Schiedsgericht gerade so gut, wie dem innerstaatlichen Rechte als dem Rechte des Gemeinwesens, des Staates, dem Gesetzesrechte, die ordentliche Gerichtsbarkeit entspricht. Der Wert einer Rechtsprechung muß aber im Völkerrecht selbstverständlich in dem Maße zunehmen, in dem die Streitigkeiten zwischen den Staaten den Charakter von Rechtsstreitigkeiten annehmen und also der Lösung im Wege der Rechtsprechung zugänglich werden. Daß letzteres in immer steigendem Maße der Fall ist, kann füglich nicht bezweifelt werden. Und entsprechend wird auch in der Staatenpraxis der Rechtsweg zweifellos immer häufiger beschritten werden. Wenn auch kaum anzunehmen ist, daß die großen staatlichen Existenzfragen künftig im Schiedswege ihre Erledigung finden werden, so bürgt doch schon der Umstand, daß die Streitigkeiten der Kulturstaaten heute in weitaus den meisten Fällen sich auf Rechtsansprüche zurückführen lassen, dafür, daß die Staatenpolitik sich immer mehr der Rechtsmittel des Völkerrechts bedienen wird. Die Funktion, die speziell der Schiedssprechung unter diesen Rechtsmitteln zukommt, rechtfertigt es also wohl, daß man ihr in den weitesten Kreisen ein besonderes Interesse entgegenbringt.

Wenn ich nun im folgenden einen kurzen Ueberblick über die Bestrebungen zugunsten der obligatorischen Schiedssprechung gebe, um dadurch auf die Art, wie dieses Problem denkbarerweise gelöst werden könnte, hinzudeuten, so muß ich natürlich darauf verzichten, mich in weitläufige theoretische Erörterungen einzulassen. Denn die Lösung eines Problems der Gesetzgebung oder der Vertragschließung bedeutet vor allem eine praktisch-politische Arbeit, und bei einer solchen darf man sich nicht mehr als nötig bei theoretischen Fragen aufhalten. Immerhin ist es erforderlich, das Problem, um das es sich handelt, mit einigen Worten klar zu umschreiben.

Man hat die obligatorische Schiedssprechung in einen Gegensatz zur fakultativen gestellt. Es bedarf wohl kaum eines Hinweises, daß die Gegenüberstellung in dieser Form ungenau ist. Denn einerseits beruht auch beim obligatorischen Schiedsgericht die Unterwerfung unter dasselbe auf dem freien Willen der Staaten und anderseits wirkt das fakultative Schiedsgericht natürlich gerade so verpflichtend wie das obligatorische. Der Unterschied zwischen beiden Fällen ist zunächst lediglich der, daß die Unterwerfung beim

Digitized by Google

obligatorischen Schiedsgericht nicht von Fall zu Fall, sondern im voraus durch Vertrag für alle Streitfälle einer bestimmten Kategorie ausgesprochen wird. Im übrigen ist der juristische Vorgang in beiden Fällen aber genau derselbe, es besteht „kein Unterschied des Wesens der beiden Schiedsgerichte" [1]).

Der Gegensatz zwischen den beiden Arten beruht also keineswegs darauf, daß die eine Art „fakultativ", die andere „obligatorisch" ist. Nichtsdestoweniger bestehen aber zwischen beiden Arten Unterschiede, und zwar solche von größter Bedeutung. Auf diese Unterschiede hat niemand in so klarer und eindringlicher Weise hingewiesen wie Lammasch. Er spricht bei dem für einen konkreten Fall eingesetzten Schiedsgericht von einem isolierten, bei dem für künftig entstehende Streitfälle berufenen Schiedsgericht von einem institutionellen Schiedsgericht, weil das charakteristische Moment und der besondere Wert eines Schiedsgerichts der letzteren Art darin liege, daß es nicht bloß für einen einzelnen isolierten Fall berufen ist, sondern daß es als eine für die ganze Dauer des Vertrags bestimmte Institution eingesetzt wird [2]). Das ist vollkommen richtig, und diese Ausdrücke sind daher weitaus bezeichnender, als die bisher üblichen. Wenn ich trotzdem im folgenden den Ausdruck „obligatorische" Schiedssprechung beibehalte, so geschieht es lediglich deshalb, weil dieser Ausdruck sich im Sprachgebrauch sowohl in fachwissenschaftlichen wie in weiteren Kreisen eingebürgert hat und weil man daher, auch ohne den Begriff näher zu definieren, annehmen darf, daß jedermann weiß, um was es sich dabei handelt, trotz der an sich mißverständlichen Ausdrucksweise.

Das Problem, dessen Lösung uns beschäftigt, besteht also darin, zu untersuchen, wie man diese obligatorische Schiedssprechung, die im partikulären Völkerrecht bereits vielfach Eingang gefunden hat, in das Haager

---

1) Vgl. dazu meine „Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten" (zit. Verfahren) S. 246, Lammasch, Jahrbuch VI 87. Handbuch des Völkerrechts S. 66. Zorn, „Das Deutsche Reich und die internationale Schiedsgerichtsbarkeit" 1911, S. 19 hat ebenfalls darauf hingewiesen, daß der Unterschied der obligatorischen und fakultativen Schiedsgerichtsbarkeit kein Unterschied der Art, sondern nur des Grades rechtlicher Bindung ist. Beide beruhen auf dem freien Willen der Staaten und stehen daher nicht in Widerspruch mit der Souveränität. Das vielgebrauchte grundsätzliche Argument gegen die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit versage also, namentlich dann, wenn das Obligatorium unter die Klausel gestellt sei.

2) Lammasch im Jahrbuch VI, 76 f., im Handbuch des Völkerrechts, S. 56: „Auch die Autorität des institutionellen Schiedsgerichts beruht auf dem Willen der Streitteile selbst und nicht, wie die Autorität der staatlichen Gerichte, auf einem den Parteien übergeordneten Willen. . . . In Bezug auf den Abschluß des Vertrages sind die Parteien frei; in Bezug auf dessen Ausführung sind sie gebunden. Das gilt von der verabredeten Einsetzung eines isolierten Schiedsgerichts ebenso wie von der Eingehung eines institutionellen Schiedsgerichtsvertrags. Beides steht im freien Ermessen der Staaten. . . . Ein Gegensatz der beiden Formen, der dazu berechtigen würde, die eine als mit der Souveränität der Staaten verträglich anzunehmen, die andere aber als mit ihr unvereinbar abzulehnen, besteht also nicht. Wohl aber erhebt erst die institutionelle Schiedsgerichtsbarkeit diese für die rechtliche Ordnung der internationalen Beziehungen so wichtige Art der Schlichtung von Verwicklungen unter den Staaten aus dem Bereiche des Zufälligen zur Höhe einer dauernden organischen Institution, wenigstens des partikulären Völkerrechts. Die einzelnen Schiedssprüche erscheinen dann nicht mehr als isolierte, zusammenhanglose Ereignisse, sondern als Emanationen einer dauernden Rechtsordnung zwischen den beiden Staaten. . . . Das schiedsgerichtliche Verfahren wird damit für gewisse Sphären zur Norm des Völkerrechts erhoben, von der abzuweichen es besonderer Begründung bedarf."

Digitized by Google

Konventionsrecht und damit in das allgemeine Völkerrecht einführen und auf diesem Wege die Staatenpolitik zu einer immer allgemeineren Anwendung des schiedsgerichtlichen Verfahrens hinführen kann. Nach dem gegenwärtig geltenden Völkerrecht geht die Staatengemeinschaft nicht über eine Empfehlung des schiedsgerichtlichen Verfahrens hinaus [1]). An Stelle dieser Empfehlung soll nun künftig eine Rechtsnorm treten, durch die die Staaten sich unter bestimmten Voraussetzungen verpflichten, sich dem Schiedsgericht zu unterwerfen. Das ist kurz der Sinn der Bestrebungen, mit denen wir es hier zu tun haben. Die Entwicklung drängt, wie Lammasch richtig betont [2]), nach allen Richtungen hin betrachtet nach dem institutionellen Schiedsgericht, und die Frage ist nur die: In welchem Umfange sind Vereinbarungen der Staaten zu diesem Zwecke heute möglich? Für welche Streitigkeiten können sich Staaten von vornherein gegenseitig verpflichten, sie ausschließlich durch Schiedsgericht auszutragen? [3])

Bevor ich selbst zu dieser Frage Stellung nehme, lasse ich die bisher gemachten Versuche im folgenden, soweit möglich, im Wortlaut folgen, um ein getreues Bild der Situation zu bieten, so wie sie sich heute darstellt. Zu unterscheiden ist natürlich stets zwischen den Vorschlägen, die sich auf das allgemeine Völkerrecht im Sinne der Haager Staatengemeinschaft beziehen und denen, die nur partikuläre Bedeutung beanspruchen.

II.

Die Bestrebungen, mit denen wir es hier zu tun haben, setzen ein mit der ersten Haager Friedenskonferenz im Jahre 1899. Von Rußland wurden dieser Konferenz die folgenden Vorschläge unterbreitet:

„Arbitrage international.

Art. 7. En ce qui regarde les cas de litige se rapportant à des questions de droit, let, en premier lieu, à celles qui concernent 'interprétation ou l'application des traités en vigueur — l'arbitrage est reconnu par les Puissances signataires comme étant le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable pour le règlement à l'amiable de ces litiges.

Art. 8. Les Puissances contractantes s'engagent par conséquent à recourir à l'arbitrage dans les cas se rapportant à des questions de l'ordre mentionné ci-dessus, en tant que celles-ci ne touchent ni aux intérêts vitaux, ni à l'honneur national des Parties en litige.

Art. 9. Chaque Etat reste seul juge de la question de savoir si tel ou tel cas doit être soumis à l'arbitrage, excepté ceux énumérés dans l'article suivant et dans lesquels les Puissances signataires du présent Acte considèrent l'arbitrage comme obligatoire pour Elles.

Art. 10. A partir de la ratification du présent Acte par toutes les Puissances signataires, l'arbitrage est obligatoire dans les

---

1) Haager Konvention I Art. 38. Lammasch, Handbuch 57 bemerkt mit Recht, daß bloße Empfehlung der Schiedssprechung die Gleichheit zwischen den Staaten einigermaßen gefährdet, während die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit die Gleichheit wiederherstellt: denn wenn das Schiedsgericht nur empfohlen, aber nicht pflichtmäßig ist, so wird der mächtigere Staat vielleicht Mittel finden, um, wenn es ihm erwünscht ist, seinem Gegenpart das Schiedsgericht aufzudrängen; er wird aber selbst das ihm angebotene Schiedsgericht ablehnen, wenn es ihm unvorteilhaft wäre. Sind beide Teile aber rechtlich gebunden, so besteht zwischen ihnen volle Gleichheit und zwar um so vollständiger, je genauer die Pflicht, sich auf das Verfahren einzulassen, umgrenzt ist.

2) Lammasch, Handbuch 59, 64.

3) Vgl. auch Strupp, Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit, S. 16.

Digitized by Google

cas suivants, en tant qu'ils ne touchent ni aux intérêts vitaux, ni à l'honneur national des Etats contractants:

I. En cas de différends ou de contestations se rapportant à des dommages pécuniaires éprouvés par un Etat ou ses ressortissants, à la suite d'actions illicites ou de négligence d'un autre Etat ou des ressortissants de ce dernier.

II. En cas de dissentiments se rapportant à l'interprétation ou l'application des traités et conventions ci-dessous mentionnés:

1. Traités et conventions postales et télégraphiques, de chemins de fer ainsi qu'ayant trait à la protection de câbles télégraphiques sous-marins; règlements concernant les moyens destinés à prévenir les collisions de navires en pleine mer; conventions relatives à la navigation des fleuves internationaux et canaux interocéaniques.
2. Conventions concernant la protection de la propriété littéraire et artistique, ainsi que la propriété industrielle (brevets d'invention, marques de fabriques ou de commerce et nom commercial); conventions monétaires et métriques; conventions sanitaires, vétérinaires et contre le phylloxéra.
3. Conventions de succession, de cartel et d'assistance judiciaire mutuelle.
4. Conventions de démarcation, en tant qu'elles touchent aux questions purement techniques et non politiques.

Art. 11. L'énumération des cas mentionnés dans l'article ci-dessus pourra être complétée par des accords subséquents entre les Puissances signataires du présent Acte.

En outre, chacune d'entre Elles pourra entrer en accord particulier avec une autre Puissance, afin de rendre l'arbitrage obligatoire pour les cas susdits avant la ratification générale, ainsi que pour étendre sa compétence à tous les cas qu'Elle jugera possible de lui soumettre.

Art. 12. Pour tous les autres cas de conflits internationaux, non mentionnés dans les articles ci-dessus, l'arbitrage, tout en étant certainement très désirable et recommandé par le présent Acte, n'est cependant que purement facultatif, c'est-à-dire ne peut être appliqué que sur l'initiative spontanée de l'une des Parties en litige et avec le consentement exprès et de plein gré de l'autre ou des autres Parties."

Im Comité d'examen erhielten diese russischen Vorschläge eine etwas andere redaktionelle Fassung, die aber auf der Konferenz nicht zur Annahme gelangte. Letztere beschränkte sich auf die in Artikel 16 bzw. jetzt Artikel 38 enthaltene Empfehlung der Schiedsgerichtsbarkeit [1]). —

Die Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit in den Jahren, die auf die erste Haager Friedenskonferenz folgten, liegt nun ganz auf dem Gebiete des partikulären Völkerrechts. Entsprechend dem Rate, den die Haager Konferenz in Artikel 19 gegeben hatte, wurden in den nachfolgenden Jahren eine große Anzahl von Schiedsverträgen zwischen einzelnen Staaten abgeschlossen, auf deren Bedeutung nachher noch zurückzukommen sein wird [2]). Für das allgemeine Völkerrecht setzen die Bestrebungen auf Einführung der obligatorischen Schiedssprechung erst wieder ein mit der zweiten Haager Friedenskonferenz. Bourgeois erinnerte hier daran, daß das Deutsche Reich seine ablehnende Haltung gegenüber dem Obligatorium im Jahre 1899 mit dem Mangel an Erfahrungen auf diesem Gebiete begründet hatte; da diese Erfahrungen nun vorliegen, müsse man die 1899

1) Vgl. dazu nam. Actes et documents IV. 202 f. und Meurer, Haager Friedenskonferenz Bd. 1, S. 166 f., ferner mein „Verfahren", S. 261 f. und die dort zitierte Literatur. Ich schrieb dort mit Bezug auf den russischen Vorschlag: „Gerade weil er die Aufgabe als eine notwendigerweise zu begrenzende auffaßte, verdient er alle Anerkennung und auch die Art, wie er diese Begrenzung vorzunehmen versuchte, war eine äußerst geschickte. Eine direkte Aufzählung der Fälle, die dem Obligatorium unterstehen sollen, mußte für den Anfang als der sicherste Weg erscheinen, um dasselbe in die Praxis allgemein einzuführen." Vgl. ferner Huber im Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 2, S. 522 f., Strupp, Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit, S. 17, Lammasch, Handbuch, S. 65, Zorn, Das deutsche Reich und die internationale Schiedsgerichtsbarkeit, S. 16, Stoïloff, Die internationale Schiedsprechung, S. 81.

2) Vgl. dazu mein „Verfahren", S. 230 f., meine „Zweite Haager Friedenskonferenz" Bd. 1, S. 39, Meurer Bd. 1, S. 200, Huber, S. 522.

Digitized by Google

verlassene Bahn wieder betreten [1]). Die Vorschläge, die der zweiten Konferenz dementsprechend unterbreitet wurden, sind zu zahlreich, um hier wiedergegeben werden zu können. Ich muß mich darauf beschränken, kurz folgendes daraus zu rekapitulieren [2]):

Dänemark und San Domingo forderten das Obligatorium für alle Streitigkeiten ohne Einschränkung. Ueber diesen Vorschlag wurde aber gar nicht diskutiert.

Dasselbe gilt von einem Vorschlage Brasiliens, der ziemlich weitgehend war.

Einige weitere Vorschläge knüpften an den russischen Vorschlag von 1899 an, mit den Modifikationen, die dieser Vorschlag im Comité d'examen der ersten Haager Konferenz und sodann durch ein Projekt der Interparlamentarischen Konferenz in London 1906 erhalten hatte. Es ist vielleicht nicht ohne Interesse, dieses letztere Projekt hier ebenfalls im Wortlaut mitzuteilen.

„La Conférence recommande à l'attention des Puissances et de la deuxième Conférence de la Haye le Projet modèle suivant d'un traité d'arbitrage:

Art. I. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à soumettre à la Cour permanente d'arbitrage, établie à la Haye par la convention du 29 juillet 1899, les différends qui viendraient à s'élever entre elles, pour autant qu'ils ne touchent ni à l'indépendance, ni aux intérêts vitaux, ni à l'exercice de la souveraineté des pays respectifs ni aux intérêts de tierces puissances.

Art. II. Chaque partie est juge de la question de savoir si le différend survenu met en cause son indépendance, l'exercice de sa souveraineté, ses intérêts vitaux ou ceux des tierces puissances, et doit par conséquent être compris parmi ceux qui, d'après l'article précédent, sont exceptés de l'arbitrage obligatoire.

Art. III. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à ne pas se prévaloir de l'article II dans les cas suivants:

1⁰ Contestations concernant l'interprétation ou l'application des conventions conclues ou à conclure et énumérées ci-dessous:

a) Traités de commerce et de navigation;
b) Conventions relatives à la protection internationale des travailleurs;
c) Conventions postales, télégraphiques (avec ou sans fil) et téléphoniques;
d) Conventions concernant la protection des câbles sous-marins;
e) Conventions concernant les chemins de fer;
f) Conventions et règlements concernant les moyens de prévenir les collisions de navires en mer;
g) Conventions concernant la protection des oeuvres littéraires et artistiques;
h) Conventions concernant la propriété industrielle (brevets d'invention, marques de fabrique et de commerce et nom commercial);
i) Conventions concernant le régime des sociétés commerciales et industrielles;
k) Conventions monétaires et métriques (poids et mesures);
l) Conventions concernant l'assistance gratuite réciproque des malades indigents;
m) Conventions sanitaires, conventions concernant les épizooties, le phylloxéra et autres fléaux similaires;
n) Conventions relatives aux matières du droit international privé;
o) Conventions concernant la procédure civile ou pénale;
p) Conventions d'extradition;
q) Les privilèges diplomatiques et consulaires;

2⁰ Règlement sur le terrain des fixations de limites;

3⁰ Contestations concernant des réclamations pécuniaires du chef de dommages, lorsque le principe de l'indemnité est reconnu par les Parties;

4⁰ Contestations concernant des dettes.

Art. IV. La présente convention recevra son application même si les contestations qui viendraient à s'élever avaient leur origine dans des faits antérieurs à sa conclusion.

Art. V. Lorsqu'il y aura lieu à un arbitrage entre elles, les Hautes Parties contractantes, à défaut des clauses compromissoires contraires, se conformeront pour tout ce qui concerne la désignation des arbitres et la procédure arbitrale aux dispositions établies par la Convention de la Haye en date du 29 juillet 1899.

Art. VI. La sentence arbitrale indique

1) Vgl. Actes et documents II 7, Lammasch, Handbuch, S. 67. Strupp, S. 28.

2) Vgl. dazu meine „Zweite Konferenz", Bd. 1, S. 51 f., Huber, S. 523, Strupp, S. 30.

Digitized by Google

les délais dans lesquels elle devra être exécutée.

Art. VII. Le compromis prévu par l'article 31 de la Convention du 29 juillet 1899, fixe un terme dans lequel devra avoir lieu l'échange entre les Parties litigantes des mémoires et documents se rapportant à l'objet du litige. Cet échange sera terminé dans tous les cas avant l'ouverture des séances du tribunal arbitral.

Ces stipulations ne portent aucune atteinte à ce qui a été arrêté par la convention de La Haye concernant la seconde phase de la procédure arbitrale (art. 39), notamment aux dispositions des articles 43 à 49.

Art. VIII. La durée du présent traité n'est pas limitée; mais chacune des Hautes Parties contractantes peut se retirer à partir de la dixième année, moyennant un avertissement donné une année à l'avance."

Entsprechend diesem Vorschlage suchten einige der zweiten Haager Konferenz unterbreitete Vorschläge das Obligatorium prinzipiell, aber mit bestimmten Reserven einzuführen und stellten daneben noch eine Liste von Fällen auf, in denen die Unterwerfung unter das Schiedsgericht eine unbedingte sein sollte. So namentlich ein Vorschlag Portugals, mit dem ein Vorschlag Schwedens Verwandtschaft aufwies. Ebenso knüpfte ein Vorschlag Griechenlands an die russischen Vorschläge an. Serbien proponierte eine Liste von unbedingten Schiedsfällen ohne allgemeine Klausel, während umgekehrt die Vereinigten Staaten eine allgemeine Formel mit Reserven beantragten. Die meisten Vorschläge erfuhren im Laufe der Verhandlungen noch Abänderungen. Angesichts der zutage getretenen Opposition suchte man in den verbesserten Vorschlägen den Bedenken möglichst Rechnung zu tragen. Dabei ergab sich, daß das Listensystem in den Vordergrund der Diskussion gestellt wurde [1]). Das schließliche Resultat der Beratungen war ein Kompromißvorschlag, der hier um so mehr wiedergegeben werden muß, als er im Haag eine Mehrheit von 32 Staaten auf sich vereinigte [2]):

Art. 16 a. — Les différends d'ordre juridique et, en premier lieu, ceux relatifs à l'interprétation des Traités existant entre deux ou plusieurs des Etats contractants, qui viendraient désormais à se produire entre eux, et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique, seront soumis à l'arbitrage, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur de l'un ou l'autre des dits Etats, et qu'ils ne touchent pas aux intérêts d'autres Etats ne participant pas au litige.

Art. 16 b. — Il appartiendra à chacune des Puissances signataires d'apprécier si le différend qui se sera produit met en cause

1) Lammasch, Handbuch, S. 68 bemerkt hierzu: „Das Deutsche Reich erklärte sich durch seinen ersten Delegierten Freiherrn von Marschall bald nach Beginn der Verhandlungen über diese Fragen gegen die allgemein gehaltene Verpflichtung, Rechtsstreitigkeiten und insbesondere solche über die Auslegung und Anwendung von Staatsverträgen, wenn auch nur unter Vorbehalt der Fälle, welche die Ehre und die vitalen Interessen berühren, der Schiedsgerichtsbarkeit zu unterstellen; es ließ jedoch durchblicken, daß es die „Liste" unbedingt arbitrabler Fälle wohlwollender Erwägung „sans parti pris" unterziehen werde. Dieser Umstand war es wohl allein, der jene „Listen", die von verschiedenen Mächten vorgelegt wurden, in den Vordergrund der Diskussion stellte . . . " Ferner S. 74: „Infolge der Hoffnungen, die Marschall durch seine Aeußerungen vom 23. Juli 1907 über die „Liste" des portugiesischen Antrages angeregt hatte, konzentrierten sich in der Folge die Bemühungen aller derjenigen, die ein „obligatorisches Schiedsgericht" zustande bringen wollten, auf diesen Versuch, eine Reihe solcher Streitigkeiten zusammenzustellen, hinsichtlich deren man eine praesumtio iuris et de iure statuieren könnte, daß sie niemals die Ehre und die Lebensinteressen der Staaten berühren würden. In diesem Bestreben schlossen sich auch Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika, die anfangs von einer solchen Liste nichts wissen wollten, ... dem portugiesischen Antrage an, so daß dieser als gemeinsamer Antrag der drei Mächte den späteren Beratungen der Konferenz vorlag."

2) Gegen diesen Vorschlag stimmten: Deutschland, Oesterreich-Ungarn, Belgien, Bulgarien, Griechenland, Montenegro, Rumänien, Schweiz, Türkei. Es enthielten sich: Italien, Japan, Luxemburg.

Digitized by Google

ses intérêts vitaux, son indépendance, ou son honneur, et, par conséquent, est de nature à être compris parmi ceux qui, d'après l'article précédent, sont exceptés de l'arbitrage obligatoire.

Art. 16 c. — Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que certains des différends visés à l'article 16 a sont de nature à être soumis à l'arbitrage sans réserve.

Art. 16 d. — Dans cet ordre d'idées Elles conviennent de soumettre à l'arbitrage sans réserve les différends suivants:

I. Contestations concernant l'interprétation et l'application des stipulations conventionnelles relatives aux matières suivantes:

1. Assistance gratuite réciproque des malades indigents.
2. Protection ouvrière internationale des travailleurs.
3. Moyens de prévenir les collisions en mer.
4. Poids et mesures.
5. Jaugeage des navires.
6. Salaires et successions des marins décédés.
7. Protection des oeuvres littéraires et artistiques.

II. Réclamations pécuniaires du chef de dommages, lorsque le principe de l'indemnité est reconnu par les Parties.

Art. 16 e. — Les Hautes Parties contractantes décident en outre d'annexer à la présente Convention un Protocole énumérant:

1°. les autres matières qui leur paraissent actuellement susceptibles de faire l'objet d'une stipulation d'arbitrage sans réserve;

2°. les Puissances qui dès à présent contractent entre elles et sous condition de réciprocité cet engagement pour toutes ou une partie de ces matières.

Le Protocole fixera également les conditions dans lesquelles pourront être ajoutées les autres matières reconnues par la suite comme pouvant faire l'objet de stipulations d'arbitrage sans réserve, ainsi que les conditions dans lesquelles les Puissances nonsignataires seront admises à adhérer au présent accord.

Art. 16 f. — Si tous les Etats signataires d'une des Conventions visées par les art. 16 c et 16 d sont Parties dans un litige concernant l'interprétation de la Convention, le jugement arbitral aura la même valeur que la Convention elle-même et devra être également observé.

Si, au contraire, le litige surgit entre quelques-uns seulement des Etats signataires, les Parties en litige doivent avertir en temps utile les Puissances signataires, qui ont le droit d'intervenir au procès.

Le jugement arbitral sera communiqué aux Etats signataires qui n'ont pas pris part au procès. Si ceux-ci déclarent à l'unanimité accepter l'interprétation du point en litige adoptée par la sentence arbitrale, cette interprétation sera obligatoire pour tous et aura la même valeur que la convention elle-même. Dans le cas contraire, le jugement n'aura de valeur qu'entre les Parties en litige, ou pour les Puissances qui auront formellement accepté la décision des arbitres.

Art. 16 g. — La procédure à suivre pour constater l'adhésion au principe établi par la sentence arbitrale dans le cas visé par l'alinéa 3 de l'article précédent, sera la suivante:

S'il s'agit d'une Convention établissant une Union avec un bureau spécial, les Parties qui ont pris part au procès transmettront le texte de la sentence au bureau spécial par l'intermédiaire de l'Etat dans le territoire duquel le bureau a son siège. Le bureau rédigera le texte de l'article de la Convention conformément à la sentence arbitrale et le communiquera par la même voie aux Puissances signataires qui n'ont pas pris part au procès. Si celles-ci acceptent à l'unanimité le texte de l'article, le bureau constatera l'assentiment au moyen d'un protocole qui sera transmis en copie conforme à tous les Etats signataires.

S'il ne s'agit pas d'une Convention établissant une Union avec un bureau spécial, les dites fonctions du bureau spécial seront exercées à cet égard par le Bureau international de la Haye par l'intermédiaire du Gouvernement des Pays-Bas.

Il est bien entendu que la présente stipulation ne porte aucune atteinte aux clauses d'arbitrage déjà contenues dans les Traités existants.

Art. 16 h. — Dans chaque cas particulier, les Puissances signataires établiront un acte spécial (compromis) conformément aux constitutions ou aux lois respectives des Puissances signataires, déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres, la procédu reet les détails à observer, en ce qui concerne la constitution du Tribunal arbitral.

Art. 16 i. — Il est entendu, que les stipulations visant un arbitrage qui figurent dans des Traités déjà conclus ou à conclure, resteront en vigueur.

Art. 16 k. — La présente Convention sera ratifiée dans le plus bref délai possible.

Les ratifications seront déposées à la Haye.

La ratification de chaque Puissance Signataire spécifiera les cas énumérés dans l'article 16 d dans lesquels la Puissance ratifiante ne se prévaudra pas des provisions de l'article 16 a.

Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les Puissances, qui ont été représentées à la Conférence internationale de la Paix à la Haye.

Une Puissance Signataire pourra à n'importe quel moment déposer des ratifications nouvelles comprenant des cas additionnels inclus dans l'article 16 d.

Digitized by Google

Art. 16 l. — Chacune des Puissances Signataires aura la faculté de dénoncer la Convention. Cette dénonciation pourra être faite, soit de façon à impliquer le retrait total de la Puissance dénonciatrice de la Convention, soit de façon à ne produire ses effets qu'à l'égard d'une Puissance désignée par la Puissance dénonciatrice.

Cette dénonciation pourra également être faite relativement à l'un ou plusieurs des cas énumérés dans l'article 16 d ou dans le protocole visé à l'article 16 e.

La Convention continuera à subsister pour autant qu'elle n'aura pas été dénoncée

La dénonciation, soit totale soit particulière, ne produira ses effets que six mois après que notification en aura été faite par écrit au Gouvernement des Pays-Bas, et communiquée immédiatement par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

Protocole

visé à l'article 16 e de la proposition britannique relativement à l'arbitrage obligatoire.

Art. 1. — Chaque Puissance signataire du présent Protocole accepte l'arbitrage sans réserve pour les contestations concernant l'interprétation et l'application des stipulations conventionnelles relatives à celles des matières énumérées au tableau ci-annexé qui sont indiquées par la lettre A dans la colonne portant son nom. Elle déclare contracter cet engagement vis-à-vis de chacune des autres Puissances signataires dont la réciprocité à cet égard est de la même manière signalée au tableau.

Art. 2. — Chaque Puissance aura toujours la faculté de notifier son acceptation des matières qui sont énumérées au tableau, et pour lesquelles elle n'aura pas préalablement accepté l'arbitrage sans réserve dans les termes de l'article précédent. A cette fin elle s'adressera au Gouvernement des Pays-Bas qui signalera cette acception au Bureau International de La Haye. Après l'avoir inscrite au tableau visé à l'article précédent, le Bureau International communiquera aussitôt la notification et le tableau ainsi complété, en copies conformes, aux Gouvernements de toutes les Puissances signataires.

Art. 3. — Deux ou plusieurs des Puissances signataires, agissant d'un commun accord, pourront en outre s'adresser au Gouvernement des Pays-Bas pour lui demander d'ajouter au tableau des matières additionnelles pour lesquelles elles sont prêtes à accepter l'arbitrage sans réserve dans les termes de l'article 1.

L'inscription de ces matières additionnelles et la communication aux Gouvernements des Puissances signataires de la notification ainsi que du texte corrigé du tableau se feront de la manière prévue à l'article précédent.

Art. 4. — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer au présent Protocole en notifiant au Gouvernement des Pays-Bas les matières inscrites au tableau pour lesquelles elles sont prêtes à accepter l'arbitrage sans réserve dans les termes de l'article 1.

(Siehe Tabelle Seite 10.)

Man merkt diesem Entwurfe gewiß an, daß er ein Kompromißwerk ist. Aber anderseits kann man ihm auch Harmlosigkeit kaum absprechen [1]). Es ist kaum anzunehmen, daß für einen Staat aus der Annahme dieses Kompromißentwurfes üble Folgen hätten entstehen können. Einen Fortschritt für das Völkerrecht aber hätte seine Annahme zweifellos bedeutet. Es wurde jedoch gegen die Aufnahme des von der ersten Kommission mit so großer Mehrheit angenommenen Entwurfes in die Schlußakte protestiert [2]).

So war denn das schließliche Resultat der zweiten Haager Friedenskonferenz in der Frage des schiedsgerichtlichen Obligatoriums, nachdem alle nachfolgenden Vermittlungsvorschläge ebenfalls gescheitert waren, lediglich die folgende grundsätzliche Erklärung:

---

1) Vgl. dazu auch Huber a. a. O., S. 528 f., Zorn a. a. O., S. 30. Lammasch a. a. O. bemerkt, das Endergebnis sei ein recht dürftiges gewesen. „Im Vergleich zu den russischen Anträgen von 1899 und zu den portugiesischen und noch mehr zu den serbischen von 1907 waren diese Beschlüsse in der Tat recht einschränkender Natur.“ Die meisten Materien seien „anodine“ gewesen, so daß es begreiflich war, daß schließlich niemand auf diese so reduzierte Liste besonderes Gewicht legte.

2) Infolgedavon wurde angeregt, die 32 Staaten sollten den Vertrag unter sich abschließen. Dies wurde jedoch namentlich im Hinblick auf das Zustandekommen der künftigen Haager Konferenzen unterlassen. Vgl. dazu auch Lammasch, Handbuch, S. 76.

Digitized by Google

Modèle de Tableau à annexer au protocole de la Proposition Britannique.

	Allemagne	Amérique (États-Unis d')	Argentine (Rép.)	Autriche-Hongrie	Belgique	Bolivie	etc.
1. Réclamations pécuniaires du chef de dommages lorsque le principe de l'indemnité est reconnu par les parties.							
2. Assistance gratuite réciproque des malades indigents.							
3. Protection ouvrière internationale.							
4. Moyens de prévenir les collisions en mer.							
5. Poids et mesures.							
6. Jaugeage des navires.							
7. Salaires et successions des marins décédés.							
8. Protection des oeuvres littéraires et artistiques.							
9. Régime des sociétés commerciales et industrielles.							
10. Contestations pécuniaires à cause d'actes de guerre, de guerre civile, de l'arrestation des étrangers ou de la saisie de leurs biens.							
11. Règlements sanitaires.							
12. Assimilation des étrangers aux nationaux quant aux taxes et impôts.							
13. Tarifs de douane.							
14. Règlements concernant les épizooties, le phylloxéra et autres fléaux similaires.							
15. Systèmes monétaires.							
16. Droits des étrangers d'acquérir et posséder des biens.							
17. Procédure civile et commerciale.							
18. Contestations pécuniaires lorsqu'il s'agit de l'interprétation ou de l'application des conventions de toute espèce entre les parties en litige.							
19. Conventions de rapatriement.							
20. Conventions postales, télégraphiques et téléphoniques.							
21. Taxes exigées des navires, droits de quai, de phare, de pilotage, charges et taxes de sauvetage imposées en cas d'avarie ou de naufrage.							
22. Droit international privé.							

„La Conférence, se conformant à l'esprit d'entente et de concessions réciproques qui est l'esprit même de ses délibérations, a arrêté la Déclaration suivante qui, tout en réservant à chacune des Puissances représentées le bénéfice de ses votes, leur permet à toutes d'affirmer les principes qu'Elles considèrent comme unanimement reconnus:

Elle est unanime,

1⁰ A reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire;

2⁰ A déclarer que certains différends, et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles internationales, sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction.

Elle est unanime enfin à proclamer que, s'il n'a pas été donné de conclure dès maintenant une Convention en ce sens, les divergences d'opinion qui se sont manifestées n'ont pas dépassé les limites d'une controverse juridique et qu'en travaillant ici ensemble pendant quatre mois, toutes les Puissances du monde, non seulement ont appris à se comprendre et à se rapprocher

Digitized by Google

davantage, mais ont su dégager, au cours de cette longue collaboration, un sentiment très élevé du bien commun de l'humanité."

Lammasch hat zweifellos recht, wenn er betont, daß die zweite Konferenz zwar in ihrem Ergebnisse mit Bezug auf das Obligatorium in der Schiedssprechung nicht über die erste Konferenz hinausgeführt habe, daß aber die Diskussionen doch von großem sachlichem Werte gewesen seien [1]). Nicht zu übersehen ist aber, wie er mit Recht hinzufügt, daß trotz der Ablehnung des Obligatoriums die zweite Konferenz doch für zwei Fälle dem Wesen nach die institutionelle Schiedsgerichtsbarkeit beschlossen hat, und zwar ohne Ausschließung der Fälle, die die nationale Ehre oder vitale Interessen berühren: einmal durch die sog. Porter Konvention und sodann durch Einsetzung eines Oberprisengerichts. —

Es bleibt nun noch die Frage zu beantworten, wie sich der Gedanke des Obligatoriums seit 1907 weiterentwickelt hat. Strupp hat nicht unrecht, wenn er schreibt, die Proklamation des prinzipiellen Obligatoriums habe trotz aller Ablehnungen der einzelnen Projekte die Weiterentwicklung des Instituts beschleunigt. Inwieweit dies auf dem Gebiet des partikulären Völkerrechts der Fall gewesen ist, wird nachher noch kurz zu erörtern sein. Hier ist zunächst zu prüfen, inwieweit man weiter versucht hat, den Gedanken für das allgemeine Völkerrecht fruchtbar zu machen.

Die erste Frage, die hier auftaucht, ist die, ob die staatlichen Kommissionen, die zur Vorbereitung der dritten Haager Friedenskonferenz gebildet worden sind, das Problem des obligatorischen Schiedsgerichts mit unter ihre Traktanden aufgenommen und eventuell zur Lösung desselben schon Vorschläge ausgearbeitet haben. Eigentliche Vorschläge liegen nun von diesen Seiten bisher nicht vor, wohl aber haben alle Kommissionen, soweit sie überhaupt schon tätig geworden sind, auch die Behandlung dieses Gegenstandes in Aussicht genommen. Die norwegische Kommission hat einen Bericht über die Schiedsverträge ausgearbeitet und unter die voraussichtlichen Programmpunkte der dritten Konferenz auch die Mittel zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten aufgenommen. Die schwedische Kommission behandelt ebenfalls die Frage der Ausdehnung der obligatorischen Schiedssprechung entweder durch einen Weltschiedsvertrag oder durch einen Musterschiedsvertrag, der den einzelnen Mächten zu empfehlen wäre [2]).

Jarousse de Sillac, der französische „Secrétaire permanent

---

1) Vgl. dazu auch meine „Zweite Haager Konferenz Bd. 1, S. 190 f. Ferner Strupp, S. 35, 38: „Während man auf der ersten Konferenz den Gedanken des Obligatoriums alsbald fallen gelassen hat, ist er auf der zweiten Konferenz von beinahe der doppelten Anzahl von Staaten im Prinzip anerkannt worden, so daß man wohl berechtigt ist, zu sagen, daß die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit von der gesamten Völkerrechtsgemeinschaft, d. h. von den Staaten der Kulturwelt, ausdrückliche Anerkennung gefunden hat."

2) Vgl. dazu meinen Aufsatz „Der gegenwärtige Stand der Vorarbeiten für die dritte Haager Friedenskonferenz" in der „Zeitschrift für Völkerrecht" Bd. 7, S. 286 f., ferner das „Annuaire de l'Union interparlementaire" 1913, S. 231 f., Polano, „Die Vorbereitung der III. Haager Friedenskonferenz" in „Jahrbuch des Völkerrechts", S. 1380, Wehberg, „Vorbereitung der dritten Haager Friedenskonferenz" ebendort, S. 1386.

Digitized by Google

de la Commission préparatoire de la Conférence de la Haye au Ministère des Affaires Etrangères" schreibt zu dem Gegenstande:

„Arbitrage. — La deuxième conférence a apporté sur ce point des résultats et des travaux qui indiquent la voie à suivre. La possibilité de soumettre certaines catégories de différends à l'arbitrage obligatoire sans aucune réserve a été reconnue par l'unanimité des Etats. Six de ces catégories ont été acceptées par trente-deux Etats et deux autres catégories sont dès maintenant reconnues par l'ensemble des Etats civilisés: ce sont les questions de dettes contractuelles et de prises maritimes. Ce qui a été admis pour ces deux cas pourra facilement l'être pour un plus grand nombre. Quant aux autres différends au sujet desquels fonctionnent encore les réserves habituelles de l'honneur national, des intérêts essentiels, etc., le sens et l'interprétation de ces réserves pourraient être définis comme dans le traité italo-belge du 18 novembre 1910. On restreindrait ainsi le caractère potestatif qui a été reproché à cette clause dans les discussions de 1907. Enfin, parmi ces réserves mêmes, il y aurait lieu d'éliminer celles qui ne paraissent pas correspondre à des réalités et qui relèvent d'une phraséologie imprécise. Il serait désirable qu'un lien arbitral sur ces bases, déjà acceptées, liât l'ensemble des Etats civilisés réunis à la 3me Conférence.

Mais rien ne semble devoir empêcher ceux d'entre eux qui voudraient faire mieux de profiter de l'occasion de cette prochaine réunion pour se lier par un traité plus extensif et constituer ainsi une union restreinte d'arbitrage obligatoire.

En tout cas, il y aurait lieu de ne pas perdre de vue que l'arbitrage a pour but de régler les litiges „sur la base du respect du droit"; que, par suite, il ne faut pas tenter de lui soumettre des difficultés où toute base juridique sérieuse fait défaut pour se prononcer; qu'il ne faut pas exposer des juges à devenir d'amiables compositeurs dans des questions où le droit n'a rien à voir et risquer ainsi de discréditer l'arbitrage en provoquant des sentences „qui coupent la poire en deux". Pour de tels cas, mieux vaut recourir à la médiation."—

Mit besonderem Eifer hat sich die Interparlamentarische Union der Frage des obligatorischen Schiedsgerichts auch neuerdings wieder angenommen. Ich habe den Entwurf, den die Londoner interparlamentarische Konferenz 1906 ausgearbeitet hat und der von großem Einfluß auf die Haager Verhandlungen von 1907 gewesen ist, bereits oben wiedergegeben. Auch seither haben die Interparlamentarier den Gegenstand nicht ruhen lassen.

Die Interparlamentarische Konferenz in Berlin 1908 hat folgende Resolution gefaßt:

„La Conférence émet le voeu que le projet de traité d'arbitrage de la première Commission de la Conférence de La Haye de 1907, qui y a trouvé l'assentiment d'une grande majorité des Puissances, et qui est basé sur le traité-modèle adopté en 1906 par la Conférence interparlementaire de Londres, soit pris comme point de départ des négociations ultérieures entre les Puissances pour arriver à une entente générale sur l'arbitrage obligatoire; elle invite les trente-deux Etats dont les délégués ont acquiescé au projet de traité prémentionné à le transformer en traité définitif dans le plus bref délai possible, et prie les autres Etats d'adhérer ultérieurement à ce traité définitif."

Digitized by Google

Besonders ist der Interparlamentarischen Konferenz in Genf 1912 zu gedenken. Auf der Tagesordnung derselben stand folgender Vorschlag von Zorn[1]):

„Une convention d'arbitrage embrassant toutes les nations pouvant être considérées comme régies par le droit international est possible et hautement désirable dans l'intérêt de la paix.

Le principe de l'obligation doit en être la base:

a) pour les questions juridiques et notamment pour les litiges relatifs à l'interprétation des conventions internationales;

b) en admettant que la „clause d'honneur" peut être omise comme immanente à l'idée de l'Etat souverain."

In seinem Referat [2]) betonte Zorn, die neueste Phase der Entwicklung sei durch den Kampf um die sog. Ehrenklausel besonders charakterisiert. Bei den Verhandlungen auf der ersten Haager Konferenz über den russischen Entwurf sei der Gedanke an ein obligatorisches Schiedsgericht ohne Ehrenklausel noch nicht hervorgetreten, man habe einen allgemeinen Schiedsvertrag mit der Ehrenklausel als das Naturgemäße angesehen. Zorn gelangt nun zu dem Ergebnis, daß

„vorbehaltlose Schiedsgerichtsverträge, Schiedsgerichtsverträge ohne die Klausel, die man kurzweg als Ehrenklausel zu bezeichnen sich gewöhnt hat, nicht möglich sind, solange die Grundlage des heutigen Völkerrechtes, das Verhältnis souveräner Staaten zu souveränen Staaten, unverändert bleibt. Ich sage nicht, daß solche Verträge überhaupt unmöglich sind, ich sage nur, daß sie auf der bisherigen Grundlage des Völkerrechts unmöglich sind. Sie würden ein anderes Verhältnis der Staaten voraussetzen, als welches heute besteht oder sie würden den Uebergang in ein solches Verhältnis bilden; sie würden nicht mehr völkerrechtlichen, sondern staatenbundlichen Charakter tragen. Ob dies möglich ist, mag dahingestellt bleiben. Wer auf dem Boden der gegebenen tatsächlichen Staaten- und Völkerverhältnisse bleibt, wird keine Möglichkeit finden, diese Fragen praktisch zu behandeln. . . . Aber es ergibt sich mir aus der kritischen Prüfung der ganzen Entwicklung der Frage allerdings noch ein weiteres Ergebnis. Ich halte, wie vorher ausgeführt, den Versuch, zur Gestaltung vorbehaltloser Schiedsgerichtsverträge zu gelangen, für gescheitert und für unmöglich aus staats- und völkerrechtlichen Gründen, solange die Grundlagen des heutigen Völkerrechtes bestehen. Aber ich halte es eben deshalb auch für möglich, die ganze Klausel im Text der Schiedsgerichtsverträge fallen zu lassen, weil sie dem Staatsbegriff des heutigen Völkerrechts immanent ist und bleibt, ob sie ausgesprochen wird oder nicht. Legt die öffentliche Meinung in weiten Kreisen der Völker Gewicht auf eine vorbehaltlose Fassung der Schiedsgerichtsverträge, in der Annahme, daß dadurch das gegenseitige Vertrauen der Völker und Staaten mehr gestärkt und gefestigt werde als bei Beibehaltung der Klausel, so mag die Klausel ruhig beseitigt werden; das, was sie ausdrückt, kann doch nicht beseitigt werden, weil es eine notwendige Schlußfolgerung aus den Grundlagen des heutigen Völkerrechts bildet. Zudem steht ja selbstverständlich nichts im Wege — und es mag dies ganz besonders betont werden — daß die Staaten freiwillig auch Ehrenfragen und Fragen der „intérêts vitaux" der Schiedsgerichtsbarkeit überweisen, wie dies in jüngster Zeit mehrfach geschehen ist. Die Einwendungen, welche auf der zweiten Friedenskonferenz gegen einen allgemeinen Schiedsgerichtsvertrag erhoben wurden, halte ich, wie ich anderwärts ausgeführt habe, für hinfällig. Was einem Staate der Völkerrechtsgemeinschaft gegenüber möglich ist, ist dies auch jedem andern gegenüber. So komme ich zu dem Ergebnis: ein allgemeiner Schiedsgerichtsvertrag mit obligatorischem Charakter ist möglich und dringend erwünscht; die Ehrenklausel braucht nicht besonders ausgesprochen zu werden, denn sie versteht sich von selbst! Fragen der Ehre und

1) Vgl. Compte rendu de la XVIIe Conférence à Genève 1912, p. 14.

2) Vgl. Compte rendu p. 49, 186 f. Zorn hat nicht unrecht, wenn er bemerkt, das Problem sei nicht einfacher, sondern immer verwickelter geworden, ja die wissenschaftliche Erforschung des Problems in seinen Einzelheiten habe zu einer erheblichen Verwirrung geführt. Um so mehr erscheint es aber als Aufgabe, die verwickelten Fäden wieder zu entwickeln, zu entwirren.

Digitized by Google

Lebensinteressen der Staaten können nie dem Obligatorium unterstellt werden. Damit wäre dem Völkerrecht der Rechtssatz eingefügt, daß es die Rechtspflicht der Staaten sei, internationale Streitigkeiten regelmäßig der Schiedsgerichtsbarkeit zu unterwerfen, falls diplomatische Erledigung nicht herbeigeführt werden kann. Und ich bin der Ueberzeugung: in der allgemeinen Anerkennung dieses Rechtssatzes läge ein großer, nicht hoch genug zu preisender Fortschritt der Menschheit. Alles übrige, was ungeduldige Geister wünschen und fordern, mag zunächst ruhig der Zukunft anheimgestellt werden" [1]).

Die Genfer interparlamentarische Konferenz hat sich der Auffassung von Zorn nicht in allen Punkten angeschlossen. Bei der Diskussion wurden die beiden Sätze unter a) und b) gestrichen und die Resolution der Konferenz lautet nunmehr folgendermaßen:

„La XVIIe Conférence interparlementaire, renouvelant la résolution relative à la question de l'arbitrage international, votée par la Conférence interparlementaire de Bruxelles 1908, déclare:

Une Convention d'arbitrage embrassant toutes les nations pouvant être considérées comme régies par le droit international est possible et hautement désirable dans l'intérêt de la paix. Le principe de l'obligation doit en être la base."

In der Diskussion wurde namentlich betont, daß man nicht hinter die früher gefaßten Beschlüsse zurückgehen könne, sondern im Gegenteil an diese anknüpfen müsse.

Im übrigen hat die Genfer Konferenz eine Spezialkommission einzusetzen beschlossen, „qui sera chargée de la coordination des différents voeux et projets qui, au nom de l'Union, seront soumis au Comité international de préparation pour la III Conférence de la paix." Der Auftrag an diese Kommission soll einschließen:

a) „l'examen de la question de savoir quels seront les objets au sujet desquels l'Union doit soumettre des propositions à la IIIe Conférence de la Paix;

b) la coordination des voeux et des propositions relativement à ces objets."

Diese Kommission hat sich auch mit dem Problem der obligatorischen Schiedssprechung befaßt und wird der Interparlamentarischen Konferenz in Stockholm über ihre Stellungnahme zu der Frage Bericht erstatten. —

Auch das Institut de droit international hat sich wiederholt mit unserer Frage beschäftigt. Es hat den „Traité général d'arbitrage" auf die Liste der Gegenstände gesetzt, die im Hinblick auf die dritte Konferenz erörtert werden sollen. Die Kommission, die das Institut zur Vorbereitung dieser Konferenz eingesetzt hat [2]), hat dem Institut darüber berichtet: „Sur cette question il y a eu accord unanime quant à la convenance d'en poursuivre l'étude en vue de la prochaine Conférence. Il y a, du reste,

1) Zorn hat sich zu dieser Frage mehrfach geäußert. Vgl. Zorn, „Das Deutsche Reich und die internationale Schiedsgerichtsbarkeit" 1911, „Zur neuesten Entwicklung des Völkerrechts" (Festgabe für Güterbock), 1910, „Das völkerrechtliche Werk der beiden Haager Friedenskonferenzen" (Zeitschrift für Politik 1909, S. 321 f.). „Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit" im „Handbuch der Politik" 1912, Bd. 2, S. 798. Es genügt an dieser Stelle, seine neueste Stellungnahme kurz zu beleuchten.

2) Vgl. darüber meinen Aufsatz in der „Zeitschrift für Völkerrecht", Bd. 7, S. 293. Vgl. ferner Rolin in der „Revue de droit international" 1911, S. 593, 596; 1912, S. 539. Catellani in seinem Bericht über die Sitzung in Christiania S. 17, Annuaire 1912, S. 28, 34.

Digitized by Google

une commission spéciale de l'Institut qui s'en occupe déjà. Une discussion a surgi toutefois sur le point de savoir s'il est possible d'examiner, à un point de vue purement juridique, dans quelle mesure il y a lieu d'admettre le principe de l'arbitrage obligatoire et de quelle façon on peut l'appliquer, soit par des traités généraux, suivant le système admis à La Haye par la plupart des Etats représentés, soit par des traités particuliers. Il a été décidé qu'il appartenait à la commission déjà constituée pour l'étude de la matière des traités permanents d'arbitrage, d'examiner cette question avec toutes les autres qui se présentent à ce sujet. Cette commission aura également à examiner s'il faut continuer à chercher une formule générale pour le cas d'arbitrage obligatoire et s'il paraît possible de la trouver ou si, au contraire, il est seulement possible de procéder par voie d'énumération. A la suite de cet échange de vues, la résolution suivante a été votée à l'unanimité: La commission appelle l'attention de la première commission de l'Institut de droit international, saisie de la question des traités permanents d'arbitrage et de la procédure arbitrale, sur l'intérêt particulier qui s'attache à ce qu'elle recherche spécialement quelle suite il y a lieu de donner aux déclarations concernant l'arbitrage obligatoire, contenues dans l'acte final de la deuxième Conférence de la paix."

Die so angerufene Schiedsgerichtskommission des Institut hat nun auch ein Projekt für einen Weltschiedsgerichtsvertrag ausgearbeitet, das ich hier gleich folgen lasse [1]):

„Projet de Convention Générale d'arbitrage obligatoire.

Les Hautes Puissances Contractantes etc.:

Attendu que dans l'article 38 de la Convention du 18 octobre 1907, pour le réglement pacifique des conflits internationaux, il est déclaré que:

„dans les questions d'ordre juridique, et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des Conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les Puissances contractantes, comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques;"

et que

„en conséquence, il serait désirable que dans les litiges sur les questions susmentionnées, les Puissances Contractantes eussent, le cas échéant, recours à l'arbitrage, en tant que les circonstances le permettraient."

Affirmant de nouveau ce sentiment et animées du désir de donner un plus grand effet pratique au principe ci-dessus énoncé:

Ont arrêté, d'un mutuel accord, les dispositions suivantes:

1. Les Hautes Puissances Contractantes s'engagent à soumettre à l'arbitrage de la Cour de la Haye les différends:

a) qui résultent de l'interprétation du sens des clauses contenues dans toutes conventions actuellement en vigueur entre Elles qui contiennent une clause d'arbitrage:

b) qui résultent de l'application des dites conventions, soit par suite de nonexécution soit par suite d'exécution imparfaite de leurs clauses:

c) qui sont d'ordre juridique, c.-à.-d. susceptibles d'être resolus par des indemnités pécuniaires.

2. Les H. P. C. pourront, par simple notification au Bureau International créé par l'art. XXII. de la Convention du 29 Juillet 1899, ci-dessus cité, faire conjointement ou séparément, les additions, qu'Elles jugeront utiles à la liste établie dans l'article précédent.

Dès maintenant les Puissances suivantes: (Désignation des Puissances adhérentes).

S'engagent à soumettre à l'arbitrage de la Cour de la Haye, les différends entre Elles qui n'auraient pu être réglés par les voies diplomatiques concernant: (p. ex.) la pêche, les câbles sous-marins, les questions sanitaires, les incidents de frontière, bordages entre navires publics et navires privés étrangers, etc.

1) Vgl. Annuaire 1912, S. 397, 411. Im Annuaire von 1911 ist ein weiterer Bericht enthalten, der sich speziell mit den Klauseln der nationalen Ehre und der Lebensinteressen befaßt und ebenfalls einen Vertragsentwurf mitteilt.

Digitized by Google

3. Toute affaire des catégories ci-dessus mentionnées est arbitrable.

1° Quand les deux Parties Contractantes sont directement en jeu.

2° Quand une des Parties est un Etat contractant et l'autre un individu ou des individus appartenant à l'Etat contractant qui propose l'arbitrage.

4. Lorsqu'il s'agit d'un différend du ressort des autorités judiciaires nationales, selon les lois territoriales, les Parties Contractantes ont le droit de ne pas soumettre le différend au jugement arbitral, jusqu'à ce que la juridiction nationale compétente se soit prononcée définitivement [1]).

Quand une affaire est ainsi justiciable, l'Etat défendeur n'aura pas le droit de soulever la prescription tant que l'affaire n'est pas sortie de la voie diplomatique et, en ce cas, la prescription ne courra que du moment où la partie privée aura reçu notification par écrit que le gouvernement par lequel elle est représentée s'est dessaisi de l'affaire.

5. Les engagements pris dans la présente convention n'impliquent pas l'obligation de soumettre à la Cour de La Haye des différends ayant un caractère local et qui pourront mieux être résolus par un arbitrage sur place. Une transcription complète des actes et procès-verbaux de tout arbitrage tenu ailleurs qu'à la Cour de La Haye sera, toutefois, déposée aux archives de la dite Cour.

6. La nomination de l'arbitre ou des arbitres et la fixation de tous les détails de procédure auront lieu en conformité des articles 45 et 52 de la Convention du 18 octobre 1907 ci-dessus citée.

7. Pour tout différend qu'une Puissance Signataire considérerait comme n'étant pas susceptible d'être soumis à l'arbitrage, les Puissances Signataires s'engagent, dans la mesure du possible, à donner effet à l'article 8 de la Convention du 18 octobre 1907, en nommant, chacune des parties en litige, un médiateur.

8. Toute Puissance Signataire pourra se retirer de la présente Convention en donnant notification, au susdit Bureau International de La Haye, de son intention à cet effet, un an d'avance.

9. Le dit Bureau International de la Haye est chargé de transmettre immédiatement aux Puissances Signataires toutes les communications qui lui seront adressées au sujet de la présente Convention."

Berichterstatter über dieses Projekt in Christiania war Sir Thomas Barclay. —

Zu den Vereinigungen, die sich mit der Weiterentwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit befaßt haben, gehört auch die American Society of international law. Auf dem sechsten Jahreskongreß der Gesellschaft 1912 wurde ein Referat darüber von Senator Turner erstattet [2]), in dem derselbe betonte, daß „the form and scope of such a treaty become matters of the greatest importance, and the wording of the treaty, especially the technical terms, creating or limiting the obligation, should be weighed and balanced, so that the minds of the parties may meet and a binding contract be formed, the obligation of which will not be eaten away by interpretation, destroyed by exceptions or be flatly repudiated under the pressure of real or supposed national exigencies." Folgende Kategorien von Streitfällen sollen nach seiner Ansicht der Schiedssprechung nicht unterworfen werden: „1. The independence of the nation; 2. The make-up of the body politic; 3. The exercise of domestic powers; 4. Matters of foreign policy deemed by the state necessary to safeguard either its independence or its domestic institutions". Diese seien politische, nicht Rechtsfragen, die Schiedssprechung aber sei ein Rechtsverfahren. Im Anschluß daran wurde speziell die Monroedoktrin erörtert. Turner formulierte seinen Vorschlag schließlich dahin, daß der Weltschiedsvertrag folgende Grundzüge tragen sollte:

„1. A preamble stating the purpose and desire of the parties to settle peaceably all disputes between them.

1) Basé sur l'art. 6 du traité Italo-Hollandais du 30 novembre 1909.

2) Vgl. Proceedings 1912, S. 87 f.

Digitized by Google

2. A general agreement to that effect, limited by the exception before indicated.

3. An agreement to listen to, but not necessarily to accept, good offices and mediation.

4. An agreement to appoint commissioners to consider and report on differences not cognizable under the treaty, except such as relate to or affect national independence.

5. An agreement to unite on a compromis in each case submitting to the Hague tribunal, under the rules of that tribunal, questions of law and fact properly cognizable under the treaty, including the right of that tribunal to settle the compromis if the contracting parties are unable to do so.“

Ein weiteres Referat zu dem Gegenstande erstattete der frühere Staatssekretär Olney [1]), der zu ähnlichen Ergebnissen kam. Fragen der nationalen inneren oder äußeren Politik wünschte er von der Schiedsgerichtsbarkeit ausgenommen zu sehen. Kein Staat werde über seine Ehre, Unabhängigkeit oder seine vitalen Interessen andere entscheiden lassen. Die Schwierigkeit sei, zu entscheiden, wann diese betroffen sind. —

Mit der Schiedssprechung befaßt sich speziell die American Society for judicial settlement of international disputes; ihre Verhandlungen enthalten ebenfalls viel wertvolles Material zu unserem Gegenstande [2]).

Dasselbe gilt von der Lake Mohonk Conference on international arbitration, die im Jahre 1913 zum 19. Male zusammengetreten ist. Es würde zu weit führen, die dort gehaltenen Vorträge auch nur kurz zu skizzieren; ich muß daher auf die gedruckten Berichte Bezug nehmen [3]). —

Es versteht sich von selbst, daß auch die Weltfriedenskongresse sich des öfteren mit der Frage des Obligatoriums befaßt haben. Aus den Wünschen und Resolutionen derselben seit 1907 hebe ich hier nur hervor den Wunsch des Stockholmer Kongresses 1910, „que le principe de l'arbitrage obligatoire, reconnu par les premières Conférences de La Haye, soit effectivement formulé et réglé par la troisième.“ —

Und nun bleibt bei dieser Rückschau auf die Entwicklung des Gedankens seit der zweiten Haager Friedenskonferenz noch übrig, einen kurzen Blick auf die Literatur zu werfen. Auch dort fehlt es nicht an Meinungsäußerungen und Vorschlägen. Anknüpfen möchte ich bei Erwähnung der Literatur an einen Vorschlag, der zwar schon vor der zweiten Haager Konferenz zurückliegt, den ich aber seinerzeit dem Projekt der Londoner interparlamentarischen Konferenz von 1906 an die Seite gestellt habe. Letzteres

1) Vgl. Proceedings 1912, S. 102 f.

2) Vgl. namentlich die Proceedings of international Conference 1910, of second national Conference 1911 und of third national Conference 1912. Letzterer Band bringt an der Spitze die wertvolle Studie von James Brown Scott über „The peaceful settlement of international disputes and the proposed court of arbitral justice“.

3) Vgl. namentlich den Report über die Konferenz von 1911, S. 96, 108, 113, ferner 1912, S. 64, 66; 1913, S. 82, 84 usw.

Digitized by Google

hat, wie schon erwähnt, auf der zweiten Haager Konferenz mit als Vorlage gedient. Wir werden sehen, ob und inwieweit der erstere Vorschlag vielleicht für die dritte Haager Konferenz mit als Vorlage in Betracht kommen könnte.

Ich meine den Entwurf von Mérignhac [1]), über den ich bei Vergleichung mit dem Projekt der Londoner interparlamentarischen Konferenz seinerzeit schrieb: „Stellt sich dieses letztere im wesentlichen als ein Kompromißwerk dar, das von Praktikern in Berücksichtigung der sich gegenwärtig darbietenden internationalen Lage geschaffen worden ist, und das insofern vor allem den Vorzug der leichteren Realisierbarkeit bietet, so erscheint der Mérignhacsche Entwurf vor allem als das vom Standpunkte der Völkerrechtstheorie sich ergebende Bild dessen, was mit der Zeit wohl erreicht werden könnte, wenn unsere Politiker einmal einen ernsthaften Schritt vorwärts würden tun wollen. Wenn die Staatenpraxis einmal diesen letzteren Weg beschreiten wollte, dann wäre das in der Tat gleichbedeutend mit einem ernstlichen Versuch, das Problem der Fortbildung des völkerrechtlichen Verfahrens auch wirklich zu lösen!" —

Der Entwurf von Mérignhac lautet folgendermaßen:

„Les Gouvernements de . . signataires de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux conclue à la Haye le 29 juillet 1899;

Considérant que, par l'article 19 de cette convention, les Hautes Parties contractantes se sont réservé de conclure des accords en vue du recours à l'arbitrage dans tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre;

Désirant conclure à cet effet un traité d'arbitrage permanent, ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir . . lesquels sont convenus des dispositions suivantes:

Art. 1er. Tous les différends déjà existants ou qui viendront à se produire dans l'avenir entre les parties contractantes, à l'exception de ceux mettant en cause l'indépendance de ces dernières ou touchant aux intérêts de tierces Puissances, seront soumis à un tribunal pris dans la Cour permanente d'arbitrage établie par la Convention du 29 juillet 1899, suivant le mode arrêté par cette Convention.

Art. 2. Dans chaque cas particulier, les Hautes Parties contractantes signeront un compromis spécial déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres et la façon dont sera constitué, en cas d'appel de la sentence primitive, le tribunal supérieur toujours pris dans la Cour arbitrale de la Haye. La procédure suivie sera celle établie par la Convention précitée de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Art. 3. Relativement aux différends indiqués à l'article premier, auxquels ne s'applique point le présent traité d'arbitrage, les Hautes Parties contractantes conviennent d'avoir recours, le cas échéant, à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies, choisies d'un commun accord. Cette médiation, soit sur le recours des parties en conflit, soit sur l'initiative des puissances étrangères au conflit, aura exclusivement le caractère de conseil et ne sera jamais obligatoire.

Art. 4. La présente convention est conclue pour un délai de . . . années. Elle sera renouvelée, de plein droit, pour de nouvelles périodes d'égale durée, si elle n'est point dénoncée avant l'expiration soit de la période primitive, soit des périodes ultérieures."

Und nun möchte ich aus der zahlreichen Literatur seit 1907 hier nur einige wenige Stimmen herausgreifen, um zunächst die Stellungnahme einiger Schriftsteller zu unserem Problem wenigstens im ganzen zu kennzeichnen. Ihre Stellungnahme zu Einzelfragen wird nachher noch zu erörtern sein.

Es darf gesagt werden, daß ebenso wie fast sämtliche Regierungen und privaten Organisationen, so auch fast sämtliche Völkerrechtslehrer zugunsten

1) Der Entwurf findet sich in Mérignhac, „Traité de droit public international", p. 485. Er ist abgedruckt in meinem „Verfahren", S. 598.

Digitized by Google

einer Lösung des Problems der obligatorischen Schiedssprechung durch Abschluß eines Weltschiedsvertrags eingetreten sind [1]).

Zorn, der deutsche wissenschaftliche Delegierte zu den beiden Haager Friedenskonferenzen, ist mehrfach warm für das schiedsgerichtliche Obligatorium eingetreten. Er schreibt zwar, nachdem er die Bedeutung des Obligatoriums und der Ehrenklausel charakterisiert hat, über die Haager Verhandlungen von 1907 zu dem Listensystem [2]):

„Darum war auch die lange Arbeit auf der zweiten Konferenz um Aufstellung einer Liste obligatorischer Schiedsfälle ohne Ehrenklausel eitel verlorene Liebesmüh, das Suchen nach einem festen Punkt, der im Rahmen des heutigen Völkerrechts eine Unmöglichkeit ist. Und wenn diese Arbeiten wieder beginnen werden, so möge man nur getrost diese ganze aussichtslose Sache fallen lassen, denn man wird unter den heutigen Staatsverhältnissen auf diesem Wege nie zum Ziele kommen. Die ganze Mühe der zweiten Konferenz in diesem Punkte war vergeblich; man muß wieder zurückkehren auf den Punkt, an welchem die erste Konferenz diese Arbeit aus äußeren Gründen hatte abbrechen müssen." Er fährt aber fort: „Denn, und das ist die nicht minder wichtige Kehrseite der Medaille: wertlos ist der Gedanke der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit darum doch nicht; es liegt in ihm vielmehr ein Moment von großer internationaler Bedeutung und von segensreichster Wirkung für das Leben der Staaten.... Es ist doch etwas Großes und Wertvolles, wenn die Staaten in der bindenden Form des Staatsvertrages sich gegenseitig das feierliche Versprechen abgeben, daß sie es als ihre Rechtspflicht anerkennen, Streitfälle auf dem friedlichen Wege des Schiedsgerichtes zum Austrag bringen zu wollen, es sei denn, daß Ehre und Lebensinteressen des Staates, also die obersten Gesetze seines Daseins, dies ausschließen. Das ist das unter den heutigen Staatsverhältnissen Mögliche, damit muß und damit kann man sich aber auch begnügen, denn darin liegt unter allen Umständen etwas Großes. Auch unser Deutsches Reich hat nach meiner festen Ueberzeugung keine Veranlassung, dieser obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit dauernden Widerstand entgegenzusetzen. In einem Schiedsvertrage zwischen England und dem Deutschen Reich ist sie bereits allgemein anerkannt; in zahlreichen Verträgen über Einzelmaterien . . ist sie gleichfalls einer Reihe von Staaten gegenüber bereits zugestanden. Wenn auf der zweiten Konferenz deutscherseits geltend gemacht wurde: es sei etwas anderes, einem einzelnen Staat wie England gegenüber diese Verpflichtung zu übernehmen, als in einem allgemeinen Weltvertrage allen zivilisierten Staaten gegenüber, so erscheint mir dieser Einwand bedeutungslos. Was wir England gegenüber als Verpflichtung anerkennen können, das können wir auch jedem anderen Staate der Welt gegenüber anerkennen, und das ist ja eben die Bedeutung der großen internationalen Bewegung, die in den Haager Konferenzen Ausdruck fand, daß wir das ganze internationale Staatensystem als ein auf gleicher Stufe stehendes ansehen sollen und wollen. . . . Ich trage demnach kein Bedenken, mich dahin auszusprechen: die allgemeine obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit im Rahmen der Ehrenklausel ist ein großes und richtiges internationales Rechtsprinzip, das auch vom Deutschen Reiche allgemein angenommen werden kann, genau so, wie dies im englisch-deutschen Schieds-

---

1) v. Martitz schreibt in der „Internationalen Monatsschrift" vom November 1911 über „Die neuesten Vorgänge in der Bewegung für internationale allgemeine Schiedsabkommen": „Bekanntlich ist der überschwängliche Gedanke, unsere Staatenwelt durch einen Konferenzbeschluß zu einem universellen, jedem Einzelstaat offenen Schiedsverbande mit unbedingtem Einlassungszwang für gewisse listenmäßig aufgezählte Streitfälle zu vereinigen, auch auf der zweiten Haager Friedenskonferenz von 1907 nicht verwirklicht worden." Bekanntlich hat dieser „überschwängliche Gedanke" 1907 die überwältigende Majorität von 32 Staaten für sich gehabt und wäre ohne die Opposition der deutschen Delegation in der Tat auch verwirklicht worden. v. Martitz behauptet, es sei eine Unterstellung, daß die deutsche Reichsregierung prinzipiell dem internationalen Schiedswesen abgeneigt sei, dies beruhe auf Unkenntnis, Vorurteil und Befangenheit. Ich hoffe gerne mit v. Martitz: „Daß sich die Mitarbeit der Reichsregierung an der Organisation der internationalen Schiedssprechung auch bei der für das Jahr 1915 in Aussicht stehenden dritten Friedenskonferenz in sorgfältiger Vorbereitung und reicher schöpferischer Initiative betätigen wird, ist die Zuversicht des deutschen Volkes."

2) Zorn, „Das Deutsche Reich und die internationale Schiedsgerichtsbarkeit" 1911, S. 23 f.

Digitized by Google

gerichtsvertrage bereits geschehen ist und wie es in einem Artikel des der zweiten Haager Konferenz vorgelegten und von deutscher Seite heftig bekämpften Entwurfes vorgeschlagen war. Die höchste Zuspitzung des Gedankens der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit, die in der Geschichte des Völkerrechts überhaupt vorgekommen ist, ist der von Deutschland auf der zweiten Konferenz vorgeschlagene Internationale Prisengerichtshof.... Und fast ebensoweit geht... die sog. Porter-Konvention der zweiten Konferenz, die gleichfalls vom Deutschen Reiche ohne jedes Bedenken angenommen wurde. Wie konnte Deutschland demgegenüber das obligatorische Schiedsgericht für die in der Regel völlig harmlosen internationalen Streitfälle in Friedenszeiten so heftig bekämpfen? Die Frage des obligatorischen Schiedsgerichts hat ihren Abschluß bis heute noch nicht gefunden. Auf der ersten Konferenz war der Martenssche Vorschlag nach langer und ernster Beratung im Ausschuß angenommen worden; die Sache wurde aber weiterhin, einer Forderung des Deutschen Reiches gemäß, fallen gelassen. Auf der zweiten Konferenz wurde abermals darüber verhandelt und die Verhandlung nahm infolge des oben gekennzeichneten Fehlers in der Behandlung der Ehrenklausel sowie der zweifellos sehr scharfsinnigen juristischen Bekämpfung des ganzen Prinzips durch Deutschland und Oesterreich-Ungarn schließlich einen ganz verwirrten Charakter an; zuletzt einigte man sich auf eine sehr merkwürdige Resolution, der auch Deutschland zustimmte. In bedenklichster Verwirrung schloß die Verhandlung und infolgedessen die ganze zweite Konferenz ab. In dieser Verwirrung befindet sich die Frage noch heute, und es ist vorläufig nicht abzusehen, welche Entwicklung sie weiter nehmen wird: Es hängt dies — das darf ruhig ausgesprochen werden — lediglich vom Deutschen Reiche und von Oesterreich-Ungarn ab."

An anderer Stelle [1]) schreibt Zorn: „Insoweit der Widerspruch des Deutschen Reiches sich gegen eine Liste von obligatorischen Schiedsgerichtsfällen ohne die sog. Ehrenklausel richtete, war er berechtigt; insoweit er ein Obligatorium für Rechtssachen unter dem Schutz der Ehrenklausel überhaupt bekämpfte, war er ungerechtfertigt und wird sich auf die Dauer nicht aufrechterhalten lassen."

Auch Lammasch, der Haager wissenschaftliche Delegierte Oesterreich-Ungarns auf den beiden Konferenzen, ist ein warmer Befürworter des obligatorischen Schiedsgerichts. Als Resultat seiner Untersuchung über den Umfang der institutionellen Schiedsgerichtsbarkeit führt er aus [2]):

„Keine allgemeine Formel wird allseitige Zustimmung finden. Stets werden sich Fälle denken lassen, in denen die eine oder andere Macht die Formel anders haben möchte. Das ist aber durchaus keine Eigentümlichkeit dieses Falles. Jeder Paragraph eines Gesetzes unterliegt demselben Einwande. Daraus folgt also keineswegs, daß eine solche allgemeine Formel unmöglich oder wertlos wäre. Ihre hohe Bedeutung liegt in der Aufstellung des Grundsatzes, daß Streitigkeiten, die rechtlicher Entscheidung fähig sind, in rechtlich geordnetem Verfahren durch unbefangene Schiedsrichter entschieden werden sollen. Daß bei den heutigen politischen Verhältnissen die Staaten sich für gewisse äußerste Fälle nicht unbedingt dazu verpflichten können, ist einleuchtend. Aber es sollen eben nur äußerste Fälle sein, für die die Gewalt als ultima ratio bleibt. Jede der oben angeführten Varianten der allgemeinen Klausel drückt dies aus. Nimmt man die Begriffe „nationale Ehre" und „Lebensinteressen" in ihrer wahren Bedeutung, so bezeichnen auch diese beiden Begriffe bloß jene äußersten Fälle. Bei richtiger Auffassung kann daher auch diese Formel entsprechen. Noch richtiger aber ist vielleicht die Regelung im Sinne der amerikanischen Vertragsentwürfe von 1911. Nur darauf kommt es an, daß die Staaten sich daran gewöhnen, in Konfliktsfällen, die auf andere Weise nicht gütlich beigelegt werden konnten, ein Schiedsgericht anzurufen, sofern nicht etwa wirklich ihre allerhöchsten Interessen auf dem Spiele stehen. Daß dem so werde, dafür kann keine Formel die volle Bürgschaft bieten. Dafür kann nur eine solche Tätigkeit der Schiedsgerichte bürgen, die ihnen allseitiges Vertrauen erwirkt, und die Ueberzeugung der Staatsmänner, daß der höchste Einsatz nur für die höchsten Güter der Menschheit und nicht für Sonderinteressen gerechtfertigt sei. Sind dieses

---

1) Im „Handbuch der Politik" Bd. 2, S. 800.
2) Lammasch im Handbuch des Völkerrechts, S. 96.

Digitized by Google

Vertrauen und diese Ueberzeugung vorhanden, dann ist die „Formel“ von sekundärer Bedeutung.“

Ich führe hier schließlich noch an, was Wehberg zu unserem Problem schreibt [1]):

„Kein Realpolitiker kann bestreiten, daß es heute noch schwerwiegende Fragen gibt, die von den Völkern nicht durch einen allgemeinen Weltschiedsvertrag ohne weiteres einem Schiedsgerichte überwiesen werden können. Auch darüber ist man sich klar, daß es nicht allgemein möglich ist, im voraus festzustellen, welche Fragen die Ehre oder das Lebensinteresse eines Staates berühren, und daß nach dem heutigen Stande des Völkerrechts jeder Staat diese Frage nach eigenem Ermessen beantwortet. Ist dies aber richtig, so ergibt sich mit logischer Notwendigkeit, daß es unmöglich ist, irgend ein, auch nur das kleinste Gebiet von völkerrechtlichen oder politischen Streitfragen zu finden, für das ein Staat von vornherein auf jene Klauseln verzichten könnte. Bei den heutigen Beziehungen der Völker zu einander ist es durchaus möglich, daß sich sogar unter Umständen rein technische Fragen durch ihre Begleitumstände so zuspitzen, daß sie nach der Meinung eines der Streitteile die Ehre des Staates berühren. Daher ist es durchaus wertlos, Gruppen von Streitfragen ausfindig machen zu wollen, die die Staaten ohne jede Einschränkung der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit unterwerfen könnten. Ebenso wie es undenkbar ist, zu sagen, daß gewisse Streitfragen stets die Ehre und die Lebensinteressen eines Staates berühren und darum niemals auf schiedsrichterlichem Wege beigelegt werden könnten, ebensowenig läßt sich eine Gruppe von Fragen ein für allemal der schiedsrichterlichen Erledigung zuweisen. Kann doch eine umfassende Definition des Begriffes der Ehre und der Lebensinteressen nicht für alle Staaten bindend gegeben werden und hängt doch die Beantwortung dieser Fragen in erster Linie von dem freien Ermessen der Staaten ab. Was sich in dieser Beziehung sagen läßt, ist lediglich, daß bei einer bestimmten Gruppe von Fragen die Ehre und die Lebensinteressen recht selten, bei anderen Konflikten häufiger berührt werden. Es ist also ein Unterschied nur dem Grade nach. Treffend spricht Huber (Jahrbuch II, S. 522) einmal von Fällen, die „voraussichtlich“ die Lebensinteressen einer Macht berühren. Daher ist es ein unglaublicher Formalismus, wenn man von vielen Seiten trotzdem einen Weltschiedsvertrag befürwortet, der einzelne Streitfragen bedingungslos einem Schiedsgerichte überweist. Ebenso Pohl, S. 203. Ich will nun keineswegs behaupten, daß auch in Zukunft ein solcher Weltschiedsvertrag ohne Ehrenklausel nicht möglich sein wird; aber nach der heutigen Verfassung der europäischen Kabinette würde ich für einen Weltschiedsvertrag dieser Art befürchten, daß er gebrochen wird und dadurch die Entwickelung der Schiedsgerichtsbarkeit nur gefährdet. Man soll sich überhaupt von einer allzu straffen juristischen Bindung der Staaten nicht zu viel versprechen; ist einmal die Ehre oder die Existenz eines Staates bedroht, so versagt das Völkerrecht. Daraus geht auch meines Erachtens hervor, daß diejenigen Recht haben, die von der Schiedsgerichtsbarkeit allein nur eine teilweise Verringerung der Staatenzwistigkeiten erwarten. Wie weltfremd ist es, davon, daß man gewisse Streitfragen bedingungslos der Schiedsgerichtsbarkeit überweist, eine Befestigung des Friedens erwarten zu wollen, solange die Staaten selbst über ihre Ehre und Unabhängigkeit entscheiden. Will man die Staatengemeinschaft vor nutzlosen Kriegen bewahren, so fasse man das Problem an der Stelle an, von der aus allein seine Lösung möglich ist, nämlich an der heutigen Desorganisation der Staatengemeinschaft. Man suche die Zustände zu bessern, indem man die Konfliktsmöglichkeiten, insbesondere solche Punkte, die nach heutiger Auffassung der Staaten noch die Ehre und die Lebensinteressen der Völker berühren, aus der Welt zu schaffen sucht.“

An anderer Stelle schreibt Wehberg [2]):

„Ganz gewiß geht die Entwicklung mehr und mehr dahin, an Stelle der vielen verschiedenartigen Verträge einen einzigen sogenannten Weltschiedsvertrag zu setzen [3]).

---

1) Wehberg, Kommentar zum Haager Abkommen I, 1911, S. 63. Eine Uebersicht über die ständigen Schiedsverträge gibt Wehberg in der „Zeitschrift für internationales Recht“ 1912, S. 317 f. Vgl. auch dessen „Restrictive clauses in international arbitration treaties“ im „American Journal of international law“ vom April 1913, und „Vierzig ständige Schiedsverträge“, Beiheft zu Band VII der „Zeitschrift für Völkerrecht“. Ferner in „Le Palais de la Paix“, S. 96.

2) In dem zitierten Beiheft zur „Zeitschrift für Völkerrecht“.

3) In „Le Palais de la Paix“, S. 96 meint Wehberg, die Entwicklung zum vorbehaltlosen Weltschiedsvertrag werde sich viel langsamer vollziehen, als der Weg zum ständigen Gerichtshof. Aber gerade weil die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit einen viel längeren Weg durchzumachen habe, sei es zu bedauern, daß 1899 und 1907 ein beschränkter

Digitized by Google

Doch wird es in erster Zeit nötig sein, die Einzelverträge in Kraft zu lassen. Denn diese werden natürlich eine größere Bindung enthalten können, als ein Mondialvertrag [1]). Ein Weltschiedsvertrag . . . dürfte um so eher zustande kommen oder doch um so schneller weiter entwickelt werden können, je eingehender das Problem der ständigen Schiedsverträge erforscht ist. . . . Die juristische Organisation der Welt kann sich nicht in der Weise vollziehen, daß sich die gesamten Staaten der Welt zu einem einzigen Reiche unter Vermischung der Nationalitäten zusammenschließen. Die Selbständigkeit der einzelnen Staaten ist ein Grundpfeiler, auf dem jeder organische Fortschritt des Völkerrechts beruht. Diese Selbständigkeit ist aber nur gesichert, wenn die Lebensinteressen der einzelnen Staaten respektiert werden. Bei Fragen zweiten Grades, die nicht die Lebensinteressen berühren, kann man nun stets eine schiedsrichterliche Erledigung mit Rücksicht darauf befürworten, daß ein Krieg dem Staate immer noch schwerere Wunden schlägt, als selbst das völlige Unterliegen vor dem Schiedsgerichte. Anders aber steht es mit den Fragen, die die Lebensinteressen berühren. Es handelt sich hier begrifflich um Forderungen, die für die Existenz des Staates von solcher Wichtigkeit sind, daß sein gesundes Fortbestehen gefährdet ist, wenn nicht mindestens ein Teil dieser Forderungen erfüllt wird . . . Besteht die bloße Möglichkeit, daß ein Schiedsspruch die berechtigten Lebensinteressen eines Staates verletzt, so ist es unmöglich, Lebensinteressenfragen bereits heute der Schiedsgerichtsbarkeit zu übergeben. . . Ganz gewiß sind die Fragen, die in Wahrheit die „Lebensinteressen" der Staaten berühren, ziemlich selten, und man wird mit dem Fortschritte der Weltorganisation, der Entwicklung des Völkerrechts, mehr und mehr dazu gelangen, die Klauseln zu definieren und allmählich fallen zu lassen."

Ich muß es mir versagen, weitere Beispiele aus der reichen Literatur zu unserem Gegenstande hier anzuführen [2]).

III.

In dem bisherigen Rückblick wird man vielleicht eine Erwähnung dessen vermißt haben, was seit 1907 von seiten der S t a a t e n geschehen ist. Aber die Förderung, die die internationale Schiedsgerichtsbarkeit seither von seiten der Staatsregierungen erfahren hat, mußte sich in Ermangelung von allgemeinen Völkerrechtskonferenzen oder sonstigen allgemeinen diplomatischen Verhandlungen in der Zwischenzeit notwendigerweise auf das p a r t i k u l ä r e Völkerrecht konzentrieren. Ich habe aber bei der bisherigen Betrachtung vor allem das allgemeine Völkerrecht im Auge gehabt, das Problem der Einreihung eines Weltschiedsvertrags in das Haager Konventionsrecht. Damit soll aber nicht gesagt sein, daß die Fortschritte, die auf dem

---

Weltvertrag nicht zustande gekommen sei. Dann wäre ein fester Grundstein gelegt, auf dem Wissenschaft und Praxis weiterbauen könnten.

1) Diesem deutschsprachlichen Monstrum bin ich zuerst in der „Friedenswarte" begegnet. Mundus (nicht mondus) heißt auf deutsch Welt.

2) Für die Literatur bis 1907 verweise ich auf die Zitate in meinem „Verfahren", S. 168 f. Für spätere Literatur namentlich W e h b e r g , Kommentar, meine „Zweite Konferenz" Bd. 1 und mein Aufsatz in der „Zeitschrift für Völkerrecht" Bd. 7, S. 303. Ferner F r i e d , Handbuch der Friedensbewegung" 2. Aufl., Bd. 1, S. 139 f. Wenn F r i e d in der Revue générale 1911 (Le rôle de l'arbitrage et l'organisation internationale) schreibt: A mesure que se développera le droit international, le rôle de l'arbitrage ira s'effaçant", so kann ich dem nicht zustimmen. Mit zunehmendem Verkehr wird auch die Häufigkeit der internationalen Streitfälle, die nach einer schiedsrichterlichen Entscheidung rufen, naturgemäß immer mehr zunehmen und damit auch die Bedeutung der internationalen Schiedssprechung. Vgl. ferner „L e P a l a i s d e l a P a i x", Mémoire pulié par la rédaction de „Vrede door Recht", 1913, „J a h r b u c h d e s V ö l k e r r e c h t s" 1913, „I n't Z i c h t d e r d e r d e V r e d e s c o n f e r e n t i e" 1911. S t r u p p, „Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit" 1914, S. 88, erhofft von der dritten Haager Konferenz die Annahme eines obligatorischen Weltschiedsvertrags, in dem alle Streitigkeiten, nach näherer Bestimmung im Kompromiß, dem internationalen Schiedshof unterbreitet werden, aber unter Anfügung der Ehren- und Interessenklausel, da die Zeit noch nicht gekommen sei, wo man diese Klausel entbehren könne. Daneben solle man die Tabelle im Prinzip akzeptieren.

Digitized by Google

Gebiete des partikulären Völkerrechts gemacht werden, für das allgemeine Völkerrecht gar nicht in Betracht kommen. Ganz abgesehen davon, daß der sog. Musterschiedsvertrag, der an sich dem partikulären Völkerrecht angehört, die Tendenz hat, übereinstimmendes und insofern also ebenfalls allgemeines Völkerrecht zu schaffen und daß er also gewissermaßen eine Mittelstellung zwischen partikulärem und allgemeinem Völkerrecht einnimmt [1]), so ist auch der jeweilige Stand des Schiedsgerichtswesens im partikulären Völkerrecht zweifellos von der größten Bedeutung auf die Gestaltung der Kodifikation des allgemeinen Schiedsrechts. Nicht etwa in dem Sinn, daß alles und jedes, was im partikulären Völkerrecht in dieser Rechtsmaterie erreicht wird, nun ohne weiteres auch in das Haager Konventionsrecht übernommen werden könnte. Dazu ist die Rechtslage doch oft eine zu verschiedenartige. Wohl aber in dem Sinne, daß der Stand des partikulären Schiedsgerichtswesens einigermaßen als Gradmesser für die Macht und die Fortschritte des schiedsgerichtlichen Gedankens in einer bestimmten Zeitepoche gedeutet werden kann und daß es zweifellos ist, daß die Rechtslage im partikulären Völkerrecht auch das allgemeine Völkerrecht beeinflussen muß, indem durch die Einzelverträge der Boden für das letztere erst vorbereitet wird, so daß ein Ausgleich zwischen beiden bis zu einem gewissen Grade direkt als ein völkerrechtliches Postulat aufgestellt werden kann. Wohlgemerkt: bis zu einem gewissen Grade, keineswegs unterschiedslos. Darauf wird noch zurückzukommen sein [2]).

Es würde nun aber natürlich zu weit führen, wenn ich der zahllosen Einzelschiedsverträge hier auch nur kurz gedenken wollte, die die zweite Haager Konferenz ebenso wie die erste zur Folge gehabt hat. Ich muß mich darauf beschränken, auf die Sammlungen derselben zu verweisen [3]) und kann im übrigen nur einige wenige Verträge oder Vertragsprojekte, die für die Lösung unseres Problems wirklich von Bedeutung sein könnten, hier herausgreifen. Konstatiert muß zunächst die Tatsache werden, daß heute bereits 119 ratifizierte und in Geltung befindliche Schieds-

1) In Betracht kommen ferner Verträge zwischen Staaten gruppen, z. B. der Vertrag von Mexiko vom 29. Januar 1902 zwischen 9 südamerikanischen Staaten. Vgl. dazu auch Lammasch, Handbuch, S. 85.

2) Vgl. dazu mein „Verfahren", S. 256 und meine „Zweite Haager Konferenz" Bd. 1, S. 193: „Das was im partikulären Völkerrecht bereits zur Regel geworden war, mußte und durfte wohl als reif betrachtet werden, um auch zum Bestandteile des Haager Schiedsrechts erhoben zu werden. Nach dem partikulären Schiedsrecht aber liegt die Sache so, daß dort die obligatorische Schiedssprechung eingeführt ist, unter dem Vorbehalt der oft erwähnten, bald etwas mehr, bald etwas weniger weitgehenden Reserven, über deren Vorhandensein die Vertragskontrahenten selbst zu entscheiden haben." Mit Recht bemerkt aber anderseits Huber, Jahrbuch Bd. 2, S. 522: „Es steht außer Zweifel, daß ein zwischen zwei Staaten abgeschlossener Vertrag, dessen Tragweite von den Parteien mehr oder weniger vollständig überblickt werden kann, viel weitergehende und genauere, der Willkür eher entzogene Bestimmungen enthalten kann, als ein eine große Zahl von Staaten umfassendes Abkommen."

3) Vgl. „Traités généraux d'arbitrage communiqués au bureau international de la Cour permanente d'arbitrage" 1911, worin 90 Schiedsverträge enthalten sind, ferner als Ergänzung dazu das von Wehberg herausgegebene Beiheft zu Bd. 7 der „Zeitschrift für Völkerrecht": „Vierzig ständige Schiedsverträge", weiter Bd. 7 derselben Zeitschrift, S. 604. Ferner Strupp, „Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts", Band 2 und Ergänzungsheft, „Jahrbuch des Völkerrechts", S. 312, 373, Moch, „Histoire sommaire de l'arbitrage permanent" 1910.

Digitized by Google

gerichtsverträge gezählt werden [1]). Gewiß ein schönes Zeugnis für die Macht, die der Gedanke des internationalen Schiedsgerichts in der Kulturwelt heute ausübt und ein weiterer untrüglicher Beleg dafür, daß unser Problem seiner Lösung entgegengeht.

Den Anstoß zu der neuesten Bewegung hat bekanntlich seinerzeit der Schiedsgerichtsvertrag zwischen England und Frankreich vom 14. Oktober 1903 gegeben. Derselbe sei daher hier im Wortlaut wiedergegeben:

Art. 1. Les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités existant entre les deux parties contractantes qui viendraient à se produire entre elles et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique, seront soumis à la Cour permanente d'arbitrage établie par la Convention du 29 juillet 1899, à la Haye, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux ni l'indépendance ou l'honneur des deux Etats contractants et qu'ils ne touchent pas aux intérêts de tierces puissances.

Art. 2. Dans chaque cas particulier les hautes parties contractantes, avant de s'adresser à la Cour permanente d'arbitrage, signeront un compromis spécial déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres et les détails à observer en ce qui concerne la constitution du tribunal arbitral et la procédure.

Art. 3. Le présent arrangement est conclu pour une durée de cinq années à partir du jour de la signature.

Diesem Vertragsmuster entsprechen u. a. auch die Verträge Deutschlands und der Schweiz mit England. Im übrigen gehen aber manche Schiedsgerichtsverträge weit über dieses Vorbild hinaus [2]). Die Klauseln, die den einzelnen Schiedsverträgen als Vorbehalte vom Obligatorium beigegeben sind, weisen ein äußerst mannigfaltiges Bild auf. Wehberg gibt davon den folgenden Ueberblick:

I. Keine Klausel: 5 Verträge.

II. 1 Klausel: 12 Verträge. (Hier handelt es sich nur um die Klausel der Verfassung.)

III. 2 Klauseln: 10 Verträge. (Folgende Variationen: a) Unabhängigkeit und Integrität; b) Unabhängigkeit und Autonomie; c) Ehre und Unabhängigkeit; d) Lebensinteressen und Unabhängigkeit.)

IV. 3 Klauseln: 6 Verträge. (Folgende Variationen: a) Unabhängigkeit, Lebensinteressen, Souveränität; b) Lebensinteressen, Unabhängigkeit, Integrität; c) Unabhängigkeit, Lebensinteressen, Rechte dritter Staaten, letztere nur bei der Auslegung von Verträgen.)

V. 4 Klauseln: 62 Verträge. (Folgende Variationen: a) Lebensinteressen, Unabhängigkeit, Ehre, Interessen dritter Staaten; b) Unabhängigkeit, Ehre, Souveränität, Rechte dritter Staaten, letztere nur bei Auslegung von Verträgen; c) Unabhängigkeit, Lebensinteressen, Souveränität, Rechte dritter Staaten, letztere nur bei Auslegung von Verträgen; d) Unabhängigkeit, Lebens-

1) Vgl. Wehberg im Beiheft, S. 10 und in der „Zeitschrift für Völkerrecht" Bd. 7, S. 604.

2) Für die Verträge bis 1907 vgl. man mein „Verfahren" S. 230 und die dort angegebene Literatur, sowie im Anhang daselbst das Verzeichnis, S. 645. Ueber die seitherige Entwicklung namentlich die zitierten Schriften von Wehberg, ferner Moch, „Histoire sommaire de l'arbitrage permanent" 1910, Lammasch, Handbuch, S. 85 f., „Jahrbuch des Völkerrechts" a. a. O., Strupp a. a. O. S. 39. Lammasch weist sehr richtig darauf hin, daß der langwierige Weg der Spezialvereinbarungen durch die Anlage eine Tableaus im Sinne der Anträge von 1907 sehr erleichtert werden könnte, an Stelle der Verhandlungen über $43 \times 44 : 2 = 946$ Verträge träte der einseitige Akt der Einzeichnung in das Tableau. So auch Huber a. a. O. S. 523.

Digitized by Google

interessen, Souveränität, Rechte dritter Staaten; e) Lebensinteressen, Unabhängigkeit, Integrität, Ehre.)

VI. 5 Klauseln: 4 Verträge. (Hier handelt es sich nur um folgende Zusammenstellung: Unabhängigkeit, Ehre, Lebensinteressen, Souveränität, Rechte dritter Staaten, letztere nur bei Auslegung von Verträgen.)

Im ganzen kommen danach 8 verschiedene Klauseln vor: Verfassung, Unabhängigkeit, Integrität, Autonomie, Ehre, Lebensinteressen, Souveränität, Rechte dritter Staaten. Dazu kommt noch bei den meisten die Unterscheidung zwischen rechtlichen und politischen Streitigkeiten. Manche Verträge haben neben dem durch Klauseln eingeschränkten Obligatorium noch eine Liste von unbedingt arbitrablen Schiedsfällen.

Auf Einzelheiten kann natürlich hier nicht eingetreten werden. Nur ein Beispiel möchte ich herausgreifen. Lammasch hebt hervor [1]), der am 21. Dezember 1911 geschlossene französisch-dänische Schiedsgerichtsvertrag habe seine besondere Bedeutung dadurch, daß er zeige, wie der Typ des französisch-englischen Vertrages von 1903 im Sinne der Anschauungen der Mehrheit der auf der Haager Friedenskonferenz von 1907 vertretenen Mächte weiter entwickelt werden könne. „An die allgemeine Klausel mit den Ausnahmen der intérêts vitaux, der indépendance und honneur schließt er zunächst eine Liste unbedingt arbitrabler Fälle an, die umfassender ist als die anderer Verträge und auch bedeutend weiter reicht als die Anträge desComité d'examen von 1907. Viel wichtiger aber ist es, daß Art. 3, al. 2, bestimmt, daß das Schiedsgericht selbst berufen ist, bei Meinungsverschiedenheiten der Parteien darüber zu entscheiden, ob der konkrete Streitfall in die Kategorie der arbitrablen, bzw. ob er in die Kategorie der unbedingt arbitrablen Fälle gehöre. Zwar fordert Art. 3, al. 1, prinzipiell den Abschluß eines Kompromisses für jeden Einzelfall, durch welches der Streitgegenstand und die Befugnisse der Schiedsrichter determiniert werden sollen. Aber Art. 4 durchbricht dieses Prinzip durch die auf der zweiten Konferenz von 1907 viel erörterte Ausnahme, daß, wenn die Parteien innerhalb eines Jahres sich über das Kompromiß nicht einigen, die Cour permanente berufen sei, das Kompromiß herzustellen, und daß der Haager Schiedsgerichtshof zu diesem Zweck von jeder der beiden Parteien allein angerufen werden könne. . . . . . Nach all den bezeichneten Richtungen bedeutet dieser Vertrag einen zweifellosen Fortschritt des Völkerrechts, der wohl dessen Altmeister Renault zu verdanken ist und ein Vorbild für die dritte Friedenskonferenz bilden kann."

Hervorgehoben werden müssen hier sodann die Schiedsgerichtsverträge, die die Vereinigten Staaten von Amerika im Jahre 1911 zunächst England und Frankreich vorgeschlagen haben und die als Muster für weitere abzuschließende Verträge gedacht waren. Ich lasse den Entwurf des Vertrags zwischen den Vereinigten Staaten und Frankreich hier im Wortlaute folgen [2]):

1) Lammasch in „Le Palais de la Paix", S. 101. Vgl. dazu auch Lammasch, Handbuch, S. 87.

2) Derselbe ist abgedruckt bei Strupp, Urkunden, I. Ergänzungsheft, S. 93.

Digitized by Google

„The United States of America and the French Republic equally desirous of perpetuating the firm, inviolable and universal peace, which has happily existed between the two nations from the earliest days of American independence, and which has been confirmed and strengthened by their close relations of friendship and commerce, and there being no important question of difference now outstanding between them, and both nations being resolved that no future difference shall be a cause of hostilities between them or interrupt their good relations;

The high contracting parties have, therefore, determined, in furtherance of this end, to conclude a treaty extending the scope and obligations of the policy of arbitration adopted in their present arbitration treaty of February 10, 1908, so as to exclude certain exceptions contained in that treaty and to provide means for the peaceful solution of all questions of difference which it shall be found impossible in future to settle by diplomacy.

And for that purpose they have appointed as their respective plenipotentiaries:

The President of the United States of America, the Honorable Philander C. Knox, Secretary of State of the United States; and

The President of the French Republic, His Excellency J. J. Jusserand, Ambassador of the French Republic at Washington;

Who, duly authorized, have agreed upon the following articles:

Art. 1. All differences hereafter arising between the high contracting parties, which it has not been possible to adjust by diplomacy, relating to international matters in which the high contracting parties are concerned by virtue of a claim of right made by one against the other under treaty or otherwise, and which are justiciable in their nature by reason of being susceptible of decision by the application of the principles of law or equity, shall be submitted to the Permanent Court of Arbitration established at The Hague by the Convention of October 18, 1907, or to some other arbitral tribunal as may be decided in each case by special agreement, which special agreement shall provide for the organization of such tribunal if necessary, define the scope of the powers of the arbitrators, the question or questions at issue, and settle the terms of reference and the procedure thereunder.

The provisions of Articles 37 to 90 inclusive, of the Convention for the Pacific Settlement of International Disputes concluded at the Second Peace Conference at The Hague on the 18th October 1907, so far as applicable, and unless they are inconsistent with or modified by the provisions of the special agreement to be concluded in each case, and excepting Articles 53 and 54 of such convention, shall govern the arbitration proceedings to be taken under this treaty.

The special agreement in each case shall be made on the part of the United States by the President of the United States, by and with the advice and consent of the Senate thereof, and on the part of France subject to the procedure required by the constitutional laws of France.

Such agreements shall be binding when confirmed by the two governments by an exchange of notes.

Art. 2. The high contracting parties further agree to institute as occasion arises, and as herein after provided, a joint high commission of inquiry to which, upon the request of either party, shall be referred for impartial and conscientious investigation any controversy between the parties within the scope of Article I, before such controversy has been submitted to arbitration, and also any other controversy hereafter arising between them even if they are not agreed that it falls within the scope of Article I; provided, however, that such reference may be postponed until the expiration of one year after the date of the formal request therefore, in order to afford an opportunity for diplomatic discussion and adjustment of the questions in controversy, if either party desires such postponement.

Whenever a question or matter of difference is referred to the joint high commission of inquiry, as herein provided, each of the high contracting parties shall designate three of its nationals to act as members of the commission of inquiry for the purposes of such reference; or the commission may be otherwise constituted in any particular case by the terms of reference, the membership of the commission and the terms of reference to be determined in each case by an exchange of notes.

The provisions of Articles 9 to 36, inclusive, of the Convention for the Pacific Settlement of International Disputes concluded at The Hague on the 18th Oktober, 1907, so far as applicable and unless they are inconsistent with the provisions of this treaty, or are modified by the terms of reference agreed upon in any particular case, shall govern the organisation and procedure of the commission.

Art. 3. The joint high commission of inquiry, instituted in each case as provided for in Article II, is authorized to examine into and report upon the particular questions or matters referred to it, for the purpose of facilitating the solution of disputes by elucidating the facts, and to define the issues presented by such questions, and also to include in its report such recommendations and conclusions as may be appropriate.

Digitized by Google

The reports of the commission shall not be regarded as decisions of the questions or matters so submitted either on the facts or on the law, and shall in no way have the character of an arbitral award.

It is further agreed, however, that in cases in which the parties disagree as to whether or not a difference is subject to arbitration under Article I of this treaty, that question shall be submitted to the joint high commission of inquiry; and if all or all but one of the members of the commission agree and report that such difference is within the scope of Article I, it shall be referred to arbitration in accordance with the provisions of this treaty.

Art. 4. The commission shall have power to administer oaths to witnesses and take evidence on oath whenever deemed necessary in any proceeding, or inquiry, or matter within its jurisdiction under this treaty; and the high contracting parties agree to adopt such legislation as may be appropriate and necessary to give the commission the powers above mentioned, and to provide for the issue of subpoenas and for compelling the attendance of witnesses in the proceedings before the commission.

On the inquiry both sides must be heard and each party is entitled to appoint an agent, whose duty it shall be to represent his government before the commission and to present to the commission, either personally or through counsel retained for that purpose, such evidence and arguments as he may deem necessary and appropriate for the information of the commission.

Art. 5. The commission shall meet whenever called upon to make an examination and report under the terms of this treaty, and the commission may fix such times and places for its meetings as may be necessary, subject at all times to special call or direction of the two governments. Each commissioner, upon the first joint meeting of the commission after his appointment shall, before proceeding with the work of the commission, make and subscribe a solemn declaration in writing that he will faithfully and impartially perform the duties, imposed upon him under this treaty, and such declaration shall be entered on the records of the proceedings of the commission.

The United States and French sections of the commission may each appoint a secretary, and these shall act as joint secretaries of the commission at its joint sessions, and the commission may employ experts and clerical assistants from time to time as it may deem advisable. The salaries and personal expenses of the commission and of the agents and counsel and of the secretaries shall be paid by their respective governments, and all reasonable and necessary joint expenses of the commission incurred by it shall be paid in equal moieties by the high contracting parties.

Art. 6. This treaty shall supersede the arbitration treaty concluded between the high contracting parties on February 10, 1908.

Art. 7. The present treaty shall be ratified by the President of the United States of America, by and with the advice and consent of the Senate thereof, and by the President of the French Republic, in accordance with the constitutional laws of France. The ratifications shall be exchanged at Washington as soon as possible and the treaty shall take effect on the date of the exchange of its ratifications. It shall thereafter remain in force continuously unless and until terminated by twelve months' written notice given by either high contracting party to the other.

In faith whereof the respective plenipotentiaries have signed this treaty in duplicate in the English and French languages and have hereunto affixed their seals.

Done at Washington and Paris this third day of August, one thousand nine hundred and eleven."

Der Abschluß dieser Verträge ist bekanntlich am Widerspruch des amerikanischen Senats gescheitert [1]).

Dieser Mißerfolg hat die Amerikaner aber nicht abgeschreckt. Der neue Staatssekretär Bryan, der bereits 1906 auf der Londoner interparlamentarischen Konferenz Vorschläge gemacht hatte, die darauf hinausliefen, den Untersuchungskommissionen neben der Vermittlung und neben der Schiedssprechung einen größeren Spielraum einzuräumen [2]), hat gleich

1) Die Amendements des amerikanischen Senats zu den Verträgen siehe im „Jahrbuch des Völkerrechts", S. 312. Vgl. ferner daselbst S. 379 die Besprechung der Verträge von Jong van Beek en Donk.

2) Vgl. dazu mein „Verfahren", S. 555, 579. Ich schrieb damals zu diesen Vorschlägen: „Auch den weiteren Umstand, daß die Union neben dem schiedsgerichtlichen Verfahren der Vermittlung und den Untersuchungskommissionen die gebührende Berücksichtigung zuteil werden läßt, muß man begrüßen. Das ist ungleich wertvoller, als wenn sie die Schiedsgerichtsbarkeit heute auf alle Streitigkeiten hätte ausdehnen wollen. . . .

Digitized by Google

nach seinem Amtsantritt an 39 Staaten die Einladung zum Abschluß eines Abkommens ergehen lassen, demzufolge die Kontrahenten in allen Streitfällen zunächst eine Untersuchungskommission in Tätigkeit treten lassen müssen.

Der Vorschlag von Bryan über die obligatorischen Untersuchungskommissionen lautet folgendermaßen [1]):

„The parties hereto agree that all questions, of whatever character and nature, in dispute between them shall, when diplomatic efforts fail, be submitted for investigation and report to an international commission, (the composition to be agreed upon) and the contracting parties agree not to declare war or begin hostilities until such investigation is made and report submitted.

The investigation shall be conducted as a matter of course upon the initiative of the commission, without the formality of a request from either party; the report shall be submitted within (time to be agreed upon) from the date of the submission of the dispute, but the parties hereto reserve the right to act independently on the subject matter in dispute after the report is submitted."

In Ergänzung, bzw. zur Erklärung dieses Vorschlages hat Bryan das folgende Memorandum versandt:

„In the peace plan proposed by the President to all the nations, the composition of the International Commission is left to agreement between the parties, and I am authorized to suggest for the consideration of those who are willing to enter into this agreement:

1. That the International Commission be of five members, to be composed as follows: One member from each of the contracting countries, to be chosen by the Government; one member to be chosen by each of the contracting countries from some other country, and the fifth member of the commission to be agreed upon by the two Governments; the commission to be appointed as soon as convenient after the making of the treaty, vacancies to be filled according to the original appointment.

2. The time also is to be agreed upon, and it is suggested that that time be one year. If a year is considered too long or too short, this Government will consider either a greater or a less period.

3. This Government is prepared to consider the question of maintaining the status quo as to military and naval preparation during the period of investigation, if the contracting nation desires to include this, and this Government suggests tentatively that the parties agree that there shall be no change in the military and naval programme during the period of investigation unless danger to one of the contracting parties from a third power compels a change in said programme, in which case the party feeling itself menaced by a third power shall confidentially communicate the matter in writing to the other contracting party, and it shall be thereupon released from the obligation not to change its military or naval programme, and this release will at the same time operate as a release of the other contracting party. This protects each party from the other in ordinary cases, and yet provides freedom of action in emergencies."

Bis zum 1. September 1913 sollen bereits 29 Staaten ihre prinzipielle Zustimmung zu diesem Plane zu erkennen gegeben haben [2]): Italien, England, Frankreich, Brasilien, Schweden, Norwegen, Rußland, Peru, Oesterreich, Holland, Bolivien, Deutschland, Argentinien, China, San Domingo, Guatemala, Haiti, Spanien, Portugal, Belgien, Dänemark, Chile, Cuba, Costa Rica, Salvador, Schweiz, Paraguay, Panama, Honduras. Bis zum 2. Dezember 1913 hatten nach einer Botschaft des Präsidenten Wilson 31 Staaten ihre

Die Interparlamentarische Konferenz hat dieses Bedürfnis in richtiger Weise erkannt und ihm Rechnung zu tragen gesucht. Daß sie dabei auf Vorschlag von Bryan auch noch den Untersuchungskommissionen Raum gewährt hat, bedeutet zweifellos eine Verbesserung."

1) Eine nähere Besprechung des Bryanschen Friedensplanes bringt de Jong van Beek en Donk in der „Zeitschrift für Völkerrecht" Bd. 7, S. 533. Vgl. auch Call in „Le Palais de la Paix", S. 120.

2) Man wird den Wert solcher Zustimmungserklärungen natürlich nicht überschätzen dürfen. In manchen Fällen wird es sich wohl nur um eine höfliche Erwiderung handeln, die noch zu nichts verpflichtet.

Digitized by Google

Zustimmung erklärt. Der erste Vertrag wurde mit Salvador abgeschlossen [1]), seither sind noch mehrere Verträge abgeschlossen worden, in Europa zuerst ein Vertrag mit Holland. —

Zum Schluß dieses Rückblickes darf auch noch darauf hingewiesen werden, daß das Deutsche Reich und Frankreich dem Marokkovertrag vom 4. November 1911 ein Schiedsabkommen beigefügt haben, und daß ebenso der französisch-spanische Marokkovertrag vom 27. November 1911, sowie die neuesten Friedensverträge, die auf die Balkankriege gefolgt sind, solche Schiedsvereinbarungen enthalten [2]). Das sind alles untrügliche Beweise von der Macht, die der schiedsgerichtliche Gedanke auf die heutige Kulturwelt ausübt. Sie geben v. Martens recht, der das Wort geprägt hat, daß das Schiedsproblem die Idee ist, die unser Zeitalter beherrscht. Die Entwicklung seit 1907 hat die Wahrheit dieses Wortes von neuem bestätigt.

IV.

Nachdem ich im vorhergehenden versucht habe, eine Uebersicht über den heutigen Stand unseres Problems zu geben, verbleibt mir nun noch, meine persönliche Ansicht zu demselben zu äußern. Wie kann das Problem der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit für das allgemeine Völkerrecht gelöst werden? Daß eine Lösung desselben in irgendeiner Form kommen wird, kann dem, der das Bild, das ich im vorhergehenden entrollt habe, betrachtet hat, wohl kaum zweifelhaft erscheinen. Und ebenso darf es wohl als feststehend betrachtet werden, daß man eine Lösung desselben in irgendeiner Form wünschen muß. Nur das Wie kann also fraglich erscheinen.

An sich sind zunächst zwei Wege möglich, die zur Lösung des Problems führen könnten [3]): ein positiver und ein negativer. Entweder man zählt die Fälle direkt auf, die dem Obligatorium unterstellt werden sollen. Oder man zählt umgekehrt die Fälle auf, die ihm nicht unterstellt werden können, die also eine Ausnahme von der allgemeinen Regel, von dem Prinzip des Obligatoriums bilden. Durch das Gesagte ist schon angedeutet, daß dem Obligatorium im allgemeinen Völkerrecht so oder so Grenzen gezogen sein müssen. Vorbehaltlose Schiedsgerichtsverträge sind zwischen ganz bestimmten Staaten sehr wohl möglich und sie sind auch schon in einer Reihe von Fällen abgeschlossen worden, aber die Voraussetzungen, unter denen sie möglich sind, lassen sich nicht ohne weiteres auf das allgemeine Völkerrecht übertragen. Insoweit sind also dem Ausgleich zwischen dem allgemeinen und dem partikulären Völkerrecht unter den heutigen politischen Verhältnissen zweifellos Schranken gesetzt.

Da also die Aufgabe bei der Lösung unseres Problems vor allem darin besteht, die Grenzen für das Obligatorium zu bestimmen — das Prinzip

1) Siehe denselben in „Zeitschrift für Völkerrecht" Bd. 7, S. 605. Die Interparlamentarische Konferenz im Haag 1913 hat den Plan von Bryan ebenfalls erörtert und ihn einer Kommission überwiesen.
2) Näheres hierzu bei Strupp, „Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit", S. 39.
3) Vgl. dazu auch Huber im Jahrbuch II, S. 519.

Digitized by Google

des Obligatoriums ist ja von der Haager Staatengemeinschaft bereits anerkannt, so daß darüber nicht diskutiert zu werden braucht —, so ist die erste Frage die, ob man bei dieser Begrenzung den positiven oder den negativen Weg wählen soll[1]). Auf die Möglichkeit einer Kombination der beiden Wege komme ich nachher noch zurück.

Auf der zweiten Haager Konferenz hat man den positiven Weg stark in den Vordergrund gerückt, indem man sich vor allem mit großer Kraft für oder gegen das sog. Listensystem einsetzte. Man wollte wenigstens eine Reihe von Fällen festgestellt sehen, die von jeder Vorbehaltsklausel befreit waren. Die im Haag gemachten Erfahrungen sprechen nun aber nicht gerade zugunsten dieses Systems. Von Interesse ist, daß, worauf Lammasch hinweist[2]), ursprünglich die Bevorzugung des Listensystems durch die Stellungnahme der deutschen Delegation hervorgerufen wurde, und daß anderseits die Einwendungen, die gerade von dieser Delegation gegen die Einführung des schiedsgerichtlichen Obligatoriums ins allgemeine Völkerrecht geltend gemacht wurden, in Wahrheit nicht dieses, sondern nur das Listensystem trafen. So wie einerseits die Befürworter der Liste dieser wohl etwas zu viel Gewicht beilegten, so schossen anderseits die Bekämpfer derselben am Ziele vorbei und über dasselbe hinaus. Da ich diesen Weg für die Einführung des Obligatoriums schon früher kritisiert habe, gebe ich hier meine früheren Ausführungen wieder[3]): „Im Ferneren kann man sich aber überhaupt auch fragen, ob das Listensystem denn auch wirklich der geeignetste Weg ist, um einen allgemeinen Fortschritt in der Schiedsgerichtsfrage herbeizuführen, und ob es nicht noch andere Wege gibt, die sich für einen Weltschiedsvertrag vielleicht ebenso, wenn nicht noch mehr, empfehlen würden, und auf die auch der heutige Stand des partikulären Völkerrechts eigentlich noch mehr hinzuweisen scheint. Ich habe bereits früher betont, daß es an sich zwei Wege für den zu erzielenden Fortschritt gebe, entweder eine direkte Aufzählung der obligatorischen Schiedsgerichtsfälle oder aber eine grundsätzliche

1) Lammasch, Handbuch, S. 64 schreibt: „Abgesehen von Fällen, in denen die Beziehungen der beiden Staaten besonders innige oder in denen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen die Führung eines Krieges zwischen ihnen ausgeschlossen erscheint, werden auch nicht alle Streitigkeiten rechtlicher Natur von der Art sein, daß sich die Staaten ausnahmslos zu ihrer Unterstellung unter ein Schiedsgericht von vornherein verpflichten wollen. . . . Deshalb werden die meisten Staaten aus diesem weiten Begriffe entweder jene Fälle herausheben wollen, die sie im Verhältnis zu einander von vornherein als arbitrable anerkennen oder aber jene, die sie nicht als notwendig arbitrable ansehen. Die Umgrenzung jener Fälle nun, für welche sich die Staaten zu schiedsgerichtlicher Austragung gegenseitig verpflichten, kann entweder durch eine allgemeine Formel oder durch spezialisierende Aufzählung, möglicherweise auch durch eine Verbindung beider Systeme erfolgen.“ Vgl. dazu auch mein „Verfahren“, S. 254, 259, 271: „An Stelle des Descampschen Kompromißvorschlages im Artikel 19 sollte früher oder später unbedingt ein Artikel kommen, der entweder, entsprechend dem russischen Vorschlage, die obligatorischen Schiedsgerichtsfälle direkt zur Aufzählung bringt oder aber, entsprechend dem heute vorherrschenden partikulären Völkerrecht, das Schiedsgericht, vorbehältlich der für notwendig erachteten Reserven, für obligatorisch erklärt.“

2) Vgl. Lammasch, Handbuch, S. 74. Diesen Umstand hatte ich früher in der Tat übersehen.

3) Vgl. meine „Zweite Konferenz“ Bd. 1, S. 193 f.

Digitized by Google

Anerkennung des Obligatoriums unter Vorbehalt von Reserven. An sich konnte man gewiß darüber streiten, welcher von diesen beiden Wegen den Vorzug vor dem andern verdiene. Die jetzt im Haag gemachten Erfahrungen deuten aber doch vielleicht darauf hin, daß der letztere Weg für das allgemeine Völkerrecht eigentlich den Vorzug verdienen würde. In jedem Fall hätte man aber mit dem Listensystem zunächst eine Vorschule im partikulären Völkerrecht gemacht haben müssen, bevor man sagen konnte, daß dasselbe wirklich unbedingt das Empfehlenswertere von beiden sei, und gerade dieser Umstand hätte es daher nahelegen können, sich im Haag für diesmal mit der Erreichung der einen der beiden Etappen, durch die zunächst einmal der Ausgleich mit dem partikulären Völkerrecht vollzogen wurde, zu begnügen. Bewährte sich das Listensystem in den individuellen Verträgen, so konnte man es später immer noch mit in die Haager Konvention hineinnehmen. Im übrigen sind weitere Fortschritte in der Materie keineswegs einzig und allein auf dem Wege des Listensystems möglich. Dieselben können vielmehr an sich ebensogut in der Richtung gesucht werden, daß man einmal eine genauere und womöglich engere Begrenzung der Reserven erstrebt und sodann, daß man mit der Zeit auch der weiteren Frage näher tritt, ob es nicht doch möglich ist, die Kompetenzfrage, d. h. die Bestimmung darüber, ob in einem konkreten Streitfall die Berufung auf eine Reserve gerechtfertigt ist, oder ob derselbe der Schiedsklausel untersteht, dem Haager Schiedshofe zuzuweisen. Man würde auf diesem Wege vermutlich ebensoweit kommen, wie beim Listensystem. Die schiedsgerichtliche Kompetenz würde außerdem hier mehr und mehr als die Regel erscheinen, die Reserven aber würden mehr und mehr den Charakter von wirklichen Ausnahmen annehmen, die nur dann noch Geltung hätten, wenn die ernstesten staatlichen Interessen ihre Anrufung erheischen würden. Fügt man dagegen eine Liste bei, so scheinen sich alle nicht in derselben aufgezählten Fälle der Schiedssprechung doch mehr oder weniger zu entziehen. Diese letztere erscheint dann also nicht mehr in demselben Maße als Regel, wie dies beim bloßen Reservensystem ohne Liste der Fall ist. Offenbar haben wir es also hier mit einer Frage zu tun, die noch keineswegs als entschieden betrachtet werden kann. Das Listensystem ist noch keineswegs erprobt, und wenn es einmal erprobt sein wird, so wird man vielleicht finden, daß dasselbe sich in der Tat besser für den individuellen Vertragsschließungsweg eignet und daß für die Einführung der obligatorischen Schiedssprechung in die Haager Konvention besser andere Wege eingeschlagen werden. Erwägt man alle diese Momente, so wird man den Eindruck gewinnen müssen, daß nicht nur die im Haag ursprünglich vorgelegten Projekte etwas weiter gingen, als politisch gerade klug war, sondern daß auch die Verteidiger des Listensystems der Annahme desselben eine etwas übertrieben große Bedeutung beigemessen haben. Denn von diesem System allein hängt schließlich das künftige Heil der Schiedssprechung noch keineswegs ab, trotz aller Bedeutung des Fortschrittes, den man durch Annahme desselben zweifellos erzielt hätte."

Digitized by Google

Ich habe dieser im Jahre 1908 geschriebenen Kritik eigentlich kaum etwas beizufügen. Die Entwicklung, die die Behandlung des Problems seither in Theorie und Praxis genommen hat, kann mich in meinen Bedenken gegen diesen Weg für die Einführung des Obligatoriums eigentlich nur bestärken [1]). Es scheint mir jedenfalls keineswegs ausgemacht zu sein, daß man auf der dritten Konferenz wieder auf dieses System zurückgreifen wird, und um so mehr halte ich es für berechtigt und nützlich, daneben auch andere Eventualitäten in Erwägung zu ziehen. —

Wenn man also von dem positiven Weg, der Aufstellung einer Liste unbedingt obligatorischer Schiedsfälle absieht, dann ergibt sich als zu begehender Weg der andere, daß man das Obligatorium als positive Rechtsregel aufstellt und ihm die erforderlichen Grenzen zieht. Ich habe diesen Weg als den negativen bezeichnet, obschon dies eigentlich nicht ganz stimmt. Denn das Positive, die Regel, steht natürlich auch hier im Vordergrunde. Da aber die Art der Grenzenziehung, namentlich die Formulierung der Vorbehaltsklauseln, hier zu besonderer Diskussion Veranlassung gibt, scheint das negative Moment hier stärker hineinzuspielen, als in Wirklichkeit der Fall ist.

Angenommen also, das Obligatorium werde in der Haager Konvention positiv und generell als völkerrechtliche Regel, als Rechtspflicht anerkannt, welches sind dann die Grenzen, die ihm entweder gezogen sind oder ausdrücklich gezogen werden müssen?

Als gegebene Begrenzung erscheint da zunächst die Einschränkung der Schiedsgerichtsbarkeit auf Rechtsstreitigkeiten, denen man üblicherweise die bloßen Interessenkonflikte und vor allem die politischen Streitigkeiten gegenüberzustellen sucht. Wir begegnen dieser angeblichen Schranke nicht nur beim obligatorischen Schiedsgericht, sondern auch beim freiwilligen, bloß empfohlenen Schiedsgericht, so daß sie der Schiedssprechung überhaupt anzuhaften scheint. Was hat es mit dieser Schranke auf sich? Bei dieser Frage müssen wir uns etwas aufhalten.

Gegenstand rechtlicher Beurteilung können im allgemeinen nur Rechtsstreitigkeiten sein. Das ist im bürgerlichen Recht so und erscheint auch im Völkerrecht ohne weiteres als selbstverständlich. Daß im Völkerrecht Schiedsgerichte an Stelle ordentlicher Gerichte entscheiden, ändert hieran jedenfalls nicht das mindeste. Die völkerrechtlichen Schiedsgerichte haben

---

1) Lammasch, Handbuch, S. 74, konstatiert, wie sich die Bemühungen aller derjenigen, die ein obligatorisches Schiedsgericht zustande bringen wollten, auf den Versuch konzentrierten, eine Reihe solcher Streitigkeiten zusammenzustellen, hinsichtlich deren man eine praesumtio iuris et de iure statuieren könnte, daß sie niemals die Ehre und die Lebensinteressen der Staaten berühren würden, wie aber das Endergebnis ein recht dürftiges war, so daß schließlich niemand auf die reduzierte Liste mehr besonderes Gewicht legte. „In der Tat dürfte es auch in Zukunft kaum gelingen, für einen Weltvertrag eine Liste unbedingt arbitrabler Fälle von Bedeutung zu vereinbaren. Jene Bedenken, die Marschall mit Unrecht hinsichtlich der allgemeinen, durch die Interessenklausel eingeschränkten Formel hatte, treffen auf die „Liste“ zu.“ Vgl. auch Zorn, „Zeitschrift für Politik“ Bd. 2, S. 361, der der Hoffnung Ausdruck gibt, daß bis zur dritten Konferenz die Ansichten sich dahin geklärt haben, daß man den Gedanken einer Liste von Schiedsgerichtssachen mit ausdrücklichem Ausschluß der Ehrenklausel ganz aufgibt.

Digitized by Google

sich genau so von rechtlichen Erwägungen leiten zu lassen, wie alle anderen Gerichte [1]).

Man hat nun aber irrigerweise vielfach angenommen, daß die in der Haager Konvention und in vielen Verträgen enthaltene ausdrückliche Einschränkung auf Rechtsstreitigkeiten der Schiedssprechung ziemlich enge Grenzen ziehe, indem man einerseits glaubte, daß die Rechtsstreitigkeiten im Staatenverkehr nur einen verhältnismäßig kleinen Prozentsatz der Staatenstreitigkeiten ausmachten und indem man anderseits den Begriff der Rechtsstreitigkeit viel zu eng faßte.

Gegenüber der ersterwähnten Auffassung habe ich schon früher nachzuweisen versucht, daß dem keineswegs so ist, daß vielmehr der Rechtsstreit im Verkehr der Kulturstaaten heute durchaus die Regel bildet [2]): Der vorwiegende Charakter der Streitigkeiten zwischen den modernen Kulturstaaten ist ein wesentlich anderer, wenigstens für die rechtliche Betrachtung, als die Rechtstheorie bisher meist anzunehmen geneigt war. Die zwischen ihnen auftauchenden Meinungsverschiedenheiten lassen sich formell fast stets auf irgendwelche rechtlichen Momente zurückführen. Wo Ansprüche erhoben und geltend gemacht werden, sucht man sie regelmäßig auch auf irgendwelche rechtlichen Grundlagen zu stützen. Insofern staatliche Sonderinteressen heute völkerrechtlich geltend gemacht werden und sich zu internationalen Ansprüchen verdichten, werden sie im Verkehr der Kulturstaaten untereinander auch zweifellos die Form von Rechtsansprüchen annehmen. Und daher werden sie auch meist der rechtlichen Beurteilung eine Handhabe bieten, eine rechtliche Beurteilung zulassen. In diesem Sinne sind die meisten modernen Staatsstreitigkeiten auch Rechtsstreitigkeiten. Auch die sog. Interessenkonflikte pflegen heute regelmäßig in der

1) Das betont mit Recht mit aller Schärfe Lammasch. Vgl. namentlich dessen „Rechtskraft internationaler Schiedssprüche" (Publications de l'Institut Nobel norvégien Tome II, Fasc. 2, 1913): „Der Schiedsspruch hat die Aufgabe, einen Streit zwischen Staaten auf Grund einer zwischen ihnen getroffenen Vereinbarung dadurch beizulegen, daß er ihn nach Grundsätzen entscheidet, die allgemeiner Anwendung fähig sind. . . . Art. 37 der Haager Konvention I erkennt den Schiedsspruch als Rechtsspruch an und lehnt die Anschauung ab, die zwischen dem Schiedsspruch und dem Richterspruch auch für das internationale Recht insofern einen Gegensatz findet, als nur dieser, nicht auch jener eine rechtliche Lösung, ein Urteil enthalten solle." — Dem ist durchaus beizustimmen. Es ist eine völlig willkürliche Behauptung, wenn Wehberg, „Staatengerichtshof" S. 39, schreibt: „In Wirklichkeit urteilt nur der Richter, der Schiedsrichter vermittelt." Zu dieser unzutreffenden Auffassung hat sich Wehberg durch die amerikanischen Ausführungen auf der zweiten Haager Konferenz verleiten lassen, namentlich durch Scott (vgl. z. B. dessen Peace Conferences I, 189). Vgl. dazu auch mein „Verfahren", S. 197. Lammasch hebt a. a. O. S. 39 mit Recht hervor, daß auf dieser irrigen Auffassung zum Teil das Verlangen amerikanischer Schriftsteller nach Schaffung eines internationalen Gerichtshofes im Unterschiede von internationalen Schiedsgerichten beruht. Die Haager Akte verlange grundsätzlich von dem Schiedsrichter eine Entscheidung auf Grund des positiven Völkerrechts; fehle es darin an einer feststehenden Rechtsnorm, so solle der Spruch mit möglichster Annäherung an die geltenden Sätze des Völkerrechts so viel als möglich im Geiste der das Völkerrecht beherrschenden Prinzipien erfolgen. (Vgl. dazu auch Lammasch, Handbuch S. 62). Ich möchte hiermit auf das Buch von Lammasch um so mehr verweisen, als ich an dieser Stelle auf diese Frage nicht näher eintreten kann, aber zu meiner Freude gesehen habe, daß ich mit Lammasch in fast allen Punkten durchaus übereinstimme.

2) Vgl. mein „Verfahren", S. 127 f.

Digitized by Google

Form von Rechtsstreiten aufzutreten und daher einen Rechtsentscheid prinzipiell zu ermöglichen [1]). Solche „gemischte" Konflikte bilden heute unter den schwereren Konflikten durchaus die Regel. Sie lassen sich für die rechtliche Betrachtung sehr wohl als Rechtsstreitigkeiten charakterisieren. Nicht nur die „Verkehrskonflikte", sondern auch die politischen Konflikte präsentieren sich also meist, wenigstens in der Form, als „Rechtskonflikte". Daher ist der Rechtsstreit zwischen den Staaten heute die Regel, der bloße Interessenstreit die Ausnahme. Das war ungefähr das Ergebnis meiner früheren Untersuchung.

Wir müssen aber bei dem Begriff des Rechtsstreits noch etwas verweilen. Selbst wenn man zugibt, daß die Rechtsstreitigkeiten heute die Regel bilden, und daß die Beschränkung auf Rechtsstreitigkeiten der Schiedssprechung immer noch ein weites Feld offen läßt, so kann doch der Begriff des Rechtsstreits an sich zweifellos weiter oder enger gedeutet werden. Das hat kürzlich Lammasch mit Recht hervorgehoben [2]), im Anschluß an den in Art. 38 der Haager Konvention I gebrauchten Ausdruck „questions d'ordre juridique". Er betont, daß, wenn dieser Ausdruck in der amtlichen deutschen Uebersetzung mit „Rechtsfragen" wiedergegeben werde, damit das Wort in seinem engsten Sinn genommen wird. Man könnte es dann als Gegensatz zu „Tatfragen" auffassen; dann würde aber z. B. die Frage nach der Höhe des Schadensersatzes, über die häufig schiedsgerichtlich entschieden wird, sich dem Schiedsspruche entziehen, da sie eine Tatfrage ist. In einem weiteren Sinn könne aber jede Frage, die einer rechtlichen Formulierung fähig ist, die auf ein Begehren hinausläuft, das in der Sprache des Rechts ausgedrückt werden kann, als Rechtsfrage aufgefaßt werden. Nun seien aber auch Interessenkonflikte, auch Konflikte politischer Art, einer juristischen Formulierung zugänglich. Damit sei aber noch nicht gesagt, daß sie auch juristisch zu begründen sind. Nicht immer sei eine Entscheidung über sie nach Rechtsgrundsätzen möglich. Wenn die Ansprüche auf Vertrag begründet werden, so könne allerdings nach Rechtsgrundsätzen über sie entschieden werden. Wenn sie aber auf die „politische Notwendigkeit", auf das Nationalitätenprinzip, auf das Prinzip der „natürlichen Grenzen" usw. gestützt werden, so sei eine Entscheidung auf Grundlage von Rechtssätzen ausgeschlossen. In Art. 38 solle das Schiedsgericht nur für „questions d'ordre juridique", d. h. für solche Fragen empfohlen werden, die nach Prinzipien des Rechts entschieden werden können.

Ich glaube, daß man Lammasch in diesen Ausführungen beipflichten muß. Der Begriff „Rechtsstreit" darf einerseits nicht zu eng gefaßt werden, aber es gehört dazu anderseits nicht nur eine juristische Formulierbarkeit der Ansprüche, sondern auch die Möglichkeit einer Entscheidung nach Rechtsgrundsätzen. Diese Umschreibung des Begriffes ist in der Tat not-

---

1) Vgl. dazu auch Lammasch in der „Deutschen Revue" vom November 1905: „Die meisten Konflikte unter den Staaten werden zusammengesetzter Natur sein, so daß sie zwar eine Rechtsfrage in sich enthalten, aber auch für die Machtstellung und die Ehre des betr. Staates bedeutsam sind."

2) Lammasch, Handbuch, S. 63.

Digitized by Google

wendig, wenn man die Aufgabe der Schiedssprechung in dem obigen Rechtssinne festhalten will [1]).

Liegt nun aber in dieser theoretischen Umschreibung praktisch wirklich eine Einschränkung der Schiedssprechung? Nach rechtlichen Grundsätzen entschieden werden kann, wie Lammasch ebenfalls richtig betont hat, auch über politische Interessenkonflikte [2]). Daraus ergibt sich schon, daß die beliebte Unterscheidung zwischen rechtlichen und politischen Streitigkeiten praktisch für unsere Materie eigentlich kaum Wert haben kann. In sehr vielen, ja in weitaus den meisten Fällen, die nicht reine Rechtsstreitigkeiten sind, gehen die beiden Kategorien ineinander über. Aus einem kleinen Rechtsstreit kann ein großer politischer Konflikt werden. Eine politische Frage kann in eine rechtliche Streitfrage ausmünden. So gehen die beiden Arten von Streitigkeiten nebeneinander her und ineinander über, ohne daß es möglich wäre, die einzelnen Bestandteile des Konflikts praktisch voneinander zu trennen und für sich zu schlichten oder auch nur in der Theorie zu sagen, ob man nun das Ganze als einen Rechtsstreit oder einen politischen Streit ansehen solle. Neben den reinen Rechtsstreitigkeiten herrschen solche gemischte Konflikte in der Tat durchaus vor. Man wird daher gut tun, der Unterscheidung zwischen Rechtsstreitigkeiten und politischen Streitigkeiten, wenn man sie nicht ganz fallen lassen will, keine zu große Bedeutung beizumessen und sich einfach daran zu halten, daß prinzipiell jeder Staatenstreit der Schiedssprechung unterworfen werden kann, bei dem rechtlich formulierbare und begründbare Ansprüche zugrunde liegen, auch wenn dieser Streit im übrigen kein reiner „Rechtsstreit" ist.

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß die angebliche Grenze für die Schiedssprechung, die sich aus dem Begriff der Rechtsstreitigkeit herleiten läßt, also tatsächlich gar keine Grenze zieht, sondern der Schiedssprechung jedes irgendwie wünschbare Feld der Betätigung offen läßt. Die Schranken für die Schiedssprechung müssen also offenbar anders gezogen werden.

Auch muß man sich folgendes sagen: Da man stets nach den Grenzen zu fragen hat, die sich der Aufstellung eines Obligatoriums entgegenstellen, so kann man sich anderseits natürlich auch nicht damit begnügen, alle „Rechtsstreitigkeiten" ohne weiteres a priori und vorbehaltlos unter das Obligatorium zu stellen. Gerade weil der Begriff des „Rechtsstreits" im Völkerrecht ein viel weiterer ist, als man ursprünglich angenommen hatte, muß man vielmehr bei allen Staatenstreitigkeiten ohne Ausnahme die Frage beantworten, ob sie dem Obligatorium unterstellt werden können. Man kann die „Rechtsstreitigkeiten" hiervon nicht von vorneherein ausnehmen [3]).

1) Näheres darüber vgl. in meinem „Verfahren" in dem Abschnitt über „Die rechtlichen Grenzen der Anwendbarkeit des Schiedsgerichts", S. 168 f.

2) Vgl. dazu mein „Verfahren", S. 139.

3) Vgl. dazu auch Lammasch, Handbuch, S. 64, 65. Ich stimme mit Lammasch darin durchaus überein, daß der Begriff der Streitigkeiten rechtlicher Natur zu-

Digitized by Google

Anderseits aber — das möchte ich hier einschalten — hat es auch keinen Zweck, da, wo die Schiedssprechung nicht obligatorisch ist, noch besonders hervorzuheben, daß sie nur für „Rechtsstreitigkeiten" geeignet sei. Es wird dadurch ganz überflüssigerweise der Eindruck einer Schranke hervorgerufen, die in Wirklichkeit gar nicht vorhanden ist. Ich habe diesem Bedenken gegenüber der Fassung des Art. 38 der Haager Konvention I schon bei mehreren Gelegenheiten Ausdruck gegeben. Art. 38 enthält weiter nichts, als eine Empfehlung der Schiedssprechung. Es würde hier durchaus genügen, zu sagen: „L'arbitrage est reconnu par les Puissances contractantes comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques." Die Eingangsworte „Dans les questions d'ordre juridique et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales" sind an dieser Stelle durchaus überflüssig. Ueberlegt man, wie weit einerseits der Begriff der „questions d'ordre juridique" tatsächlich ist und wie anderseits auch diese Fragen sich selbst beim Obligatorium der Begrenzung durch die Vorbehaltsklauseln doch nicht entziehen, dann erkennt man, wie verkehrt es war, einer bloßen Empfehlung der Schiedssprechung eine solche Einschränkung voranzuschicken, die die Leistungsfähigkeit des Instituts von vorneherein in einem ganz falschen Lichte erscheinen läßt. Eine „Empfehlung" braucht man gewiß nicht ängstlich auf „Rechtsfragen" zu beschränken, sondern kann der Einsicht der Staaten zutrauen, daß sie selbst die Fälle herausfinden werden, die „arbitrabel" sind [1]).

Doch ich kehre wieder zum Obligatorium zurück.

Die von mir vertretene Auffassung, daß die angebliche „Rechtsschranke" praktisch bedeutungslos ist, daß der „Rechtsstreit" in einem weiteren Sinne aufgefaßt werden muß, wonach er praktisch durchaus die Regel bildet und wonach man an der Gegenüberstellung mit den bloßen Interessenkonflikten, den poli-

---

nächst nur ein formaler ist und nichts über deren Inhalt und Schwere sagt. Deshalb muß das Obligatorium begrenzt werden, gleichviel ob ein reiner „Rechtsstreit" vorliegt oder nicht. Die Grenze liegt eben nicht in dem Wort „Rechtsstreit", sondern auf politischem Gebiet.

1) Vgl. dazu auch die Kritik in meiner „Zweiten Haager Friedenskonferenz" Bd. 1, S. 191. Ich habe dort auseinandergesetzt, aus welchen Gründen es ein Fehler war, daß die Konferenz von 1907 achtlos an Art. 16 (jetzt 38) vorübergegangen ist. Die hergebrachte unrichtige Einteilung der Streitfälle in politische und rechtliche, die sich auf diesen Artikel zurückführt, ist entschieden ein Hemmschuh für die Weiterentwicklung des Schiedsrechts. Gegen diese Unterscheidung ist 1907 auch Marschall von Bieberstein aufgetreten. Einer ausdrücklichen Ausschließung der politischen Materien bedarf es erst dort, wo die Schiedssprechung einen obligatorischen Charakter annimmt, und dort dienen diesem Zwecke schon die üblichen Vorbehaltsklauseln. Die überflüssige Einschränkung in Art. 38 ist geeignet, den Umstand zu verdecken, daß der Rechtsstreit heute unter den Staaten die Regel ist, und deshalb muß sie beseitigt werden. Der Art. 38 geht von falschen Voraussetzungen aus, und diesem falschen Ausgangspunkt ist nicht am wenigsten die Schuld an den Schwierigkeiten zuzuschreiben, die sich im Haag in der Schiedsgerichtsfrage ergeben haben. Man hat infolge davon Wahrheiten ohne weiteres als feststehend angenommen, die gar keine sind. Ich kann daher Lammasch, Handbuch, S. 63, nicht beipflichten, wenn er es begreiflich findet, daß man die Empfehlung auf bestimmte Kategorien beschränkt hat, weil sie „Bestandteil eines Staatsvertrages" ist. Ueberlegt man die oben dargelegten Konsequenzen, so wird man finden, daß dieselben doch nicht unbedenklich sind. Vgl. zu obigem auch mein „Verfahren", S. 207.

Digitized by Google

tischen Streitigkeiten, tatsächlich nicht festhalten kann, wird neuerdings wohl von den meisten Schriftstellern geteilt. Huber schreibt [1]): „Die allgemeine Einschränkung ist diejenige auf Rechtsstreitigkeiten, „différends d'ordre juridique". Was sind aber Rechtsstreitigkeiten? Sie bilden den Gegensatz zu bloßen Interessenkonflikten. Diese Antwort ist praktisch bedeutungslos. Es läßt sich jede Streitigkeit irgendwie auf eine Rechtsformel bringen: es gibt staatliche Interessen, die völkerrechtlich geschützt sind und deshalb subjektive Rechte darstellen, und solche, die rechtlich nicht anerkannt sind und deshalb außerhalb der Möglichkeit richterlicher Beurteilung liegen. Es gehört zum Wesen jeder Gerichtsbarkeit — und so auch der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit —, daß sie sich im Gegensatz zur Vermittlung nur auf Rechtsstreitigkeiten beziehen kann. Ist nicht eine rein rechtliche Beurteilung einer Streitigkeit gewollt, so liegt Zwangsmediation vor; der Schiedsrichter hat die ihm unterbreiteten Ansprüche der Parteien ausschließlich an völkerrechtlichen Normen zu prüfen. Nun gibt es aber Differenzen zwischen Staaten, bei denen die rechtliche Seite neben der politischen ganz zurücktritt und wieder andere, bei denen die Rechtsfrage im Vordergrunde steht: Das ist aber eine politische und keine juristische Unterscheidung. . . . Aus dem Gesagten geht hervor, daß der Begriff Rechtsstreitigkeiten, wie er in sehr vielen heutigen Verträgen erscheint, ein durchaus unklarer ist. Er bietet gar keinen Anhaltspunkt für die Klassifizierung der internationalen Anstände. Die Kritik, die in dieser Richtung von der deutschen Delegation an den der Konferenz unterbreiteten Anträgen geübt wurde, dürfte schwer zu widerlegen sein. Um sich gegen eine ihnen unannehmbare Ausdehnung des unhaltbaren Begriffs „Rechtsstreitigkeiten" zu schützen, haben die Staaten in sehr vielen neueren Schiedsgerichtsverträgen . . . . eine Klausel aufgestellt, wonach auch Rechtsstreitigkeiten und Differenzen wegen Auslegung von Verträgen dann nicht einem Schiedsgerichte unterworfen werden müssen, wenn diese die Lebensinteressen, Unabhängigkeit oder Ehre der betreffenden Staaten berühren."

Auch Lammasch betont [2]), da der Gegensatz zwischen Rechtsfragen und politischen Fragen ein fließender sei, sollte die Pflicht zu schiedsgerichtlicher Austragung hinsichtlich der Differenzen über „Rechtsfragen" von vorneherein nur für jene Fälle begründet werden, in denen die Ehre oder die vitalen Interessen keiner der Parteien berührt erscheinen. Anderseits erklärt er sich aber auch mit meinem Vorschlage einverstanden [3]), die Beschränkung auf Rechtsstreitigkeiten bzw. Streitigkeiten juristischer Art überhaupt wegzulassen — nicht nur beim empfohlenen Schiedsgericht, sondern auch im obligatorischen Schiedsvertrag — und statt dessen einfach von „différends qui s'élèveraient entre les Puissances contractantes" zu sprechen. „Sofern der betreffende Vortrag, wie

1) Max Huber im „Jahrbuch des öffentlichen Rechts" II. S. 519.
2) Lammasch, Handbuch, S. 65.
3) Lammasch, Handbuch. S. 72. Dafür tritt auch Mérignhac, Droit public international I, S. 485, ein.

Digitized by Google

dies bei dem von ihm angeführten Vertrag der Fall ist, Streitigkeiten ausnimmt, die die höchsten Interessen betreffen, steht dem kein Bedenken entgegen. Ohne eine derartige Beschränkung aber ginge m. E. ein solcher Vertrag für Staaten, die nicht in einem besonders innigen Verhältnis zu einander stehen oder zwischen denen die Möglichkeit von unfreundlichen Maßregeln ausgeschlossen ist, zu weit." Das war und ist ganz meine Meinung!

Auch Zorn ist wohl meiner Meinung. Er betont [1]), in der Ehren- und Interessenklausel liege eine volle Garantie gegenüber dem auf der zweiten Konferenz besonders von deutscher Seite erhobenen Einwand, daß eine Grenzziehung zwischen rechtlichen und politischen Fragen auf dem Gebiete des internationalen Lebens nicht möglich sei. Dieser Einwand sei zweifellos begründet. Ebenso zweifellos sei richtig, daß die Schiedsgerichtsbarkeit begrifflich Rechtsprechung, also Erledigung von Rechtsfragen auf dem Rechtswege sei. Daraus ergebe sich, daß jeder Staat die Möglichkeit haben müsse, auch eine Rechtsfrage, sobald sie einen politischen Charakter angenommen habe, der Schiedsgerichtsbarkeit zu entziehen. Den richtigen Weg hiefür biete die Ehrenklausel. — Das ist durchaus richtig. Auf die Begrenzung der Schiedsgerichtsbarkeit durch die Klauseln komme ich sogleich zu sprechen. Sie bilden in der Tat jede nötige Garantie, so daß man die theoretische Unterscheidung von rechtlichen und politischen Streitigkeiten unbedenklich fallen lassen kann.

Ebenso weist v. Martitz [2]) darauf hin, daß das konventionelle Recht sich nicht damit begnügt, die Kompetenzabgrenzung durch die Gegenüberstellung von Rechtsstreitigkeiten und politischen Streitigkeiten vorzunehmen, vielmehr die einleuchtende Wahrheit zum Ausdruck bringt, daß eine Rechtsfrage zu einer politischen Frage werden kann. Auch ein an sich unerheblicher Dissens könne durch die Art, die Form, den Zusammenhang, in dem die Rechtsfrage gestellt oder von der Gegenpartei beantwortet wird, eine politische Natur annehmen und so als Anlaß benutzt werden, um die Machtfrage zu stellen. Die Schiedsabkommen tragen dieser Eventualität vorsorglich Rechnung, indem sie der gegenseitigen Verpflichtung, Rechtsfragen arbitrabel zu machen, einen Vorbehalt hinzufügen. Auch bei v. Martitz ist also der Schwerpunkt auf die Klauseln gelegt [3]).

Mit unserer Frage hat sich kürzlich auch de Jong van Beek en Donk befaßt [4]). Er betont, es sei eine der wichtigsten Fragen, zu entscheiden, ob es erwünscht sei, einen Unterschied zu machen zwischen Streitfällen über Rechtsfragen und denjenigen über politische Fragen. De Jong meint, diejenigen Staaten, die rein politische Fragen nicht der Schiedsgerichtsbarkeit unterbrei-

1) Zorn in der „Zeitschrift für Politik" a. a. O., S. 359.

2) v. Martitz in der „Internationalen Monatsschrift", November 1911, S. 140.

3) Vgl. zu der Frage auch v. Ullmann, Völkerrecht, S. 431. Ferner de Louter, „Het stellig Volkenrecht" II, S. 127, der in abstracto alle Streitigkeiten ohne Unterschied für arbitrabel erklärt.

4) De Jong van Beek en Donk, „Die Fortbildung der Schiedsgerichtsbarkeit im Berichtsjahre" im „Jahrbuch des Völkerrechts", S. 383 f.

Digitized by Google

ten wollen, sollten dies jedenfalls ausdrücklich im Vertrage stipulieren; der Standpunkt, daß man diese Ausnahmen von der Schiedspflicht im Vertrage deshalb nicht erwähnt, weil diese Beschränkung in der Natur der Sache liegt, erscheint ihm nicht erwünscht. Der Satz, daß ein Schiedsgericht über reine Interessenkonflikte naturgemäß ausgeschlossen sei, sei jedenfalls nicht haltbar. Anderseits sei es aber fraglich, ob es erwünscht sei, außer den unstreitig juridischen Fällen auch diejenigen Streitfragen dem Schiedsgericht zu unterbreiten, die nur infolge entgegengesetzter Interessen entstanden sind. Wenn die Staaten immer mehr Vertrauen in den Schiedshof gewinnen sollen, müßten sie die Sicherheit haben, daß der Schiedshof sich immer auf den Boden des Rechts stellt. Deshalb sei es für die Entwicklung des Schiedsgerichtsgedankens von großem Wert, den Gedanken reiner Billigkeitsentscheidung soweit als möglich vom Schiedshofe fern zu halten. Er verteidige diese ausschließlich juridische Kompetenz des Schiedshofs um so mehr, als seiner Ansicht nach vielleicht schon jetzt — und ganz bestimmt in der Zukunft zufolge der stetigen Entwicklung der Völkerrechtskodifikation — alle Streitigkeiten zweier Staaten einer Entscheidung auf Grund des Rechtes an sich zugänglich seien, so daß die obige Forderung die Nichtausschließung einer großen Zahl von Streitfragen vom Schiedsgericht zur Folge haben würde. Daher brauche ein Vertrag, der alle Rechtsfragen einem Schiedsgericht unterwerfen wolle, in dem Sinn, daß der Schiedshof schiedsprechen soll auf Grund der Achtung vor dem Recht, keine Ausnahmen zu machen. Eine Ausnahmeklausel sei nicht nötig und nicht wünschenswert, wenn man nur Sorge trage, daß der Schiedsspruch eine reine Rechtsentscheidung sei und wenn alle Staaten wirklich auch in den internationalen Beziehungen Rechtsstaat sein wollen.

Man sieht, daß de Jong schließlich ganz auf den von mir schon früher vertretenen Standpunkt hinauskommt [1]). Seine zu Anfang ausgesprochenen Bedenken sind unbegründet. Er übersieht, daß die ausdrückliche Statuierung einer Ausnahme der politischen Streitigkeiten dann nicht nötig ist, wenn die Ehren- oder Interessenklausel gegeben ist. Auch überschätzt er zunächst die praktische Tragweite einer solchen Ausnahme. Seinen weiteren Ausführungen kann ich nur zustimmen. Ich habe oben gezeigt, daß die von ihm befürchtete Gefahr tatsächlich nicht vorliegt: das Schiedsgericht b l e i b t eine wahre Rechtsinstitution, auch wenn man die ausdrückliche Beschränkung auf „Rechtsstreitigkeiten" in Wegfall kommen läßt; es kommt nur darauf an, ob der Streit sich nach rechtlichen Grundsätzen entscheiden läßt.

Interessant ist es, zu sehen, wie auch in der S t a a t e n p r a x i s die obige Beschränkung allmählich in Wegfall zu kommen beginnt [2]). Wie wir gesehen haben, verdankte sie ihr Dasein dem Art. 16, bzw. 38 der Haager Konvention I. Von dort war die Beschränkung in den französisch-englischen Schiedsvertrag vom 14. Oktober 1903, den sog. Musterschiedsvertrag, übergegangen. Von

---

1) Anscheinend sind de Jong die eingehenden Ausführungen über den Gegenstand in meinem „Verfahren" nicht bekannt gewesen.
2) Vgl. dazu auch mein Verfahren", S. 208.

Digitized by Google

diesem ist diese Beschränkung, wie Wehberg konstatiert [1]), in nicht weniger als 55 Schiedsverträge übergegangen. Auch Wehberg bedauert dies, da diese Trennung große Unklarheiten hervorrufe; sie sei aber glücklicherweise auf die Verträge des genannten Schemas beschränkt geblieben. Von den andern Schiedsverträgen kenne die Scheidung in politische und rechtliche Streitigkeiten nur der brasilianisch-chilenische Vertrag, der keine Klausel enthält, aber nur die Streitigkeiten in sich schließt, die einer juristischen Formulierung fähig sind. In dieser letzteren Fassung erscheint diese Beschränkung allerdings selbstverständlich. Die übrigen, von Wehberg in Betracht gezogenen Verträge unterwerfen, abgesehen von einer Gruppe von 9 Verträgen, sowohl rechtliche als politische Streitigkeiten dem Obligatorium.

Auch Lammasch weist auf den Umstand hin [2]), daß einzelne Verträge selbständige Wege gewandelt sind, wie z. B. die Verträge der 3 skandinavischen Mächte mit Rußland: diese Verträge enthalten keine Beschränkung auf „différends d'ordre juridique", sondern unterstellen alle Differenzen der Schiedsgerichtsbarkeit, sofern sie nicht die Unabhängigkeit, die Lebensinteressen oder die Ausübung der Souveränität berühren. Sollte hier nicht bereits ein Fingerzeig gegeben sein, wie die Frage auch im allgemeinen Völkerrecht geregelt werden könnte?

De Jong van Beek en Donk [3]) zählt ebenfalls eine Reihe von Verträgen auf, die die Beschränkung auf Streitigkeiten „d'ordre juridique et relatifs à l'interprétation des traités" fallen gelassen haben. Gegenüber dem Wunsche Wehbergs, daß „auch die reinen Interessenkonflikte durch ein Schiedsgericht auf Grund von Billigkeit" erledigt werden sollen, bemerkt de Jong indessen, wer annehme, daß z. B. der Vertrag zwischen Holland und Dänemark vom 12. Februar 1904 (der bekanntlich einer der fortschrittlichsten Verträge ist und keinerlei Vorbehaltsklauseln enthält) [4]) eine Entscheidung reiner „Interessenkonflikte" von einem Schiedsgericht „auf Grund von Billigkeit" möglich und obligatorisch mache, irre sich. Aus den Verhandlungen im Parlament ergebe sich, daß der Vertrag keine andere Schiedspflicht begründe, als für diejenigen Fragen, die innerhalb der natürlichen Grenzen eines Schiedsgerichts fallen, nämlich die Rechtsfragen; es sei ausgeschlossen, daß dem Schiedsgericht danach politische Streitfragen unterliegen würden, soweit sich daraus nicht ein juristischer Kern schälen lasse. Ob man im Vertrag schriebe „différends d'ordre juridique" oder „tous les différends et tous les litiges", wäre nach der Darlegung der holländischen Regierung genau dasselbe. Man sieht, daß sich diese Ausführungen genau mit dem decken, was ich oben ausgeführt habe. Reine Interessenkonflikte ohne jeden juristischen Kern können schiedsgerichtlich nicht entschieden werden; das Schiedsgericht hat zu richten, nicht zu vermitteln. Aber der Aufstellung einer besonderen rechtlichen Schranke bedarf es deshalb doch nicht.

1) Wehberg in „Zeitschrift für internationales Recht", 1912, S. 318.
2) Lammasch, Handbuch, S. 87.
3) De Jong van Beek en Donk a. a. O. S. 382 f.
4) Vgl. zu diesem mein „Verfahren" S. 238.

Digitized by Google

Die uns hier beschäftigende Frage hat namentlich durch die oben erwähnten Vertragsentwürfe Interesse gewonnen, die von den Vereinigten Staaten im Jahre 1911 Frankreich und England angeboten wurden. Dort wurde nämlich der Versuch gemacht, die Rechtsfragen begrifflich näher zu umschreiben. Diese Verträge sollten alle Streitigkeiten umfassen, „relating to international matters in which the H. C. P. are concerned by virtue of a claim of right made by one against the other, made under treaty or otherwise, and which are justiciable in their nature by reason of being susceptible of decision by application of the principles of law or equity".

Ueber den Begriff „justiciable" hat sich in Amerika eine ganze Literatur entsponnen. Nach Knox [1]) sind „justiciable" alle Streitigkeiten, „where a rule of decision may be found in accepted principles of law". In demselben Sinne hat sich Dennis [2]) ausgesprochen: „We are constantly told that some things cannot be arbitrated. The treaties accepted, as Secretary Knox said, the distinction between those matters „which in their nature are arbitrable and those which are not. As to those which are arbitrable, it is provided that they shall be arbitrated. As to those which are not arbitrable, it is provided that they shall be subject of deliberate inquiry, investigation and advice". It is this recognition of the fundamental distinction which „exists in the nature of things" between those things which are and are not susceptible of judicial settlement, and this bold and unqualified acceptance of the logical result of this distinction, which gives to the recent treaties both their logical and their moral value as models for the future. The treaties embodied that principle in words which have since become very familiar, by providing that all differences „which are justiciable in their nature by reason of being susceptible of decision by the application of the principles of law or equity" shall be arbitrated. In spite of all the discussion and criticism which has raged around these words they stand, to-day, unshaken. It is submitted that they are the best words that have yet been suggested for the purpose intended. The word „justiciable", if tested by the dictionary, means exactly what the negotiations of the treaty had in mind, namely, „liable to trial in a court of justice, subject to jurisdiction, judicable".

Hyde in seinem Aufsatz über „Legal problems capable of settlement by arbitration [3])" geht von Art. 16 der Haager Konvention aus und bemerkt, die Vertragsentwürfe von 1911 hätten demselben Gedanken Ausdruck geben wollen, der dort gemeint war. Westlake habe als „legal problem" ein solches bezeichnet, „which can be settled by reference toknown rules, having at their back that force which is derived from the general consent of the international society". Hyde untersucht nun, ob alle „legal problems" im Sinne von Westlake arbitrabel sind, und gelangt nach der Praxis der Vereinigten

1) Knox, Judicial Settlement of international disputes, II, S. 170.

2) Dennis im „American Journal of international law" 1912, S. 614, und in „Report of the Lake Mohonk Conference" 1912, S. 67.

3) Abgedruckt in „Judicial Settlement of international disputes", Nr. 11, Februar 1913.

Digitized by Google

Staaten zu dem Schluß: „If an international controversy is of a legal character, it is capable of adjustment by arbitration whether the claims involved are national or private, whether the issue is one of fact or of law, whether the difference is one concerning the ownership of land or the control of water, whether the honour of State is involved or even its most vital interests."

H e r s h e y behandelt im Anschluß an die Verträge speziell die „Non-justiciable disputes and the peace treaties"[1]). Er weist auf den alten Konflikt hin „between the legalist who believes that disputes can be determined only by rules known and consented to, and the liberal who entertains different notions of the nature, functions and sanctions of law". Auch er weist auf das Unzulängliche der Unterscheidung zwischen rechtlichen und politischen Streitigkeiten hin und untersucht dann die Voraussetzungen der Doktrin von den absolut unarbitrablen Streitfällen. Zum Schluß betont er in Würdigung der Bedenken, die sich nach beiden Seiten ergeben: „The widest possible scheme can do no more than fail in some details. On the other hand undue limitation may impose fetters during the formative period, the period of growth, which will leave permanent marks, shape the subject awry, and retard its development. Only by experience of inclusion and exclusion can we determine what is justiciable and what is not. It is unhistorical and anti-social to insist upon exclusion on a priori grounds of any subject matter which may prove in the event a proper one for judicial determination, . . . It is much better to set up the tribunal or agree to constitute it with a general jurisdiction over all questions, and let its practical limits be worked out as juristic and judicial experience and the exigencies of actual controversies demand, than to go on making rules and defining exceptions and laying down principles in the abstract and expect disputing peoples to conform in them in the heat of controversy. The whole lesson of legal history is that we must not be over ambitious to define and to lay down rules and exceptions in advance. To lay down in advance what is and what is not justiciable, with no experience upon which to go, is to ignore the entire course of judicial history."

R e i n s c h[2]) betont, „that in international arbitration the concept of legality tends to broaden out interpretations which are based upon ideas of equity, justice and fair dealing. The term „justiciable" is, therefore, not confined to what is legal in the strictest sense of the word, but it also, if we consult the recent experience of nations, would be held to cover any matters in which a definite ascertainment of international duty and propriety is desirable. Whenever the rightfulness and justice of conduct is capable of determination by a body of impartial judges, a judicial question exists. To confine the word „justiciable" to narrower, purely legal limits would be dangerous in several ways".

---

1) Vgl. Judicial Settlement of international disputes Nr. 8, Mai 1912.

2) R e i n s c h, „The concept of legality in international arbitration". Vgl. „American Journal of international law" 1911, S. 611.

Digitized by Google

Ich glaube, daß alle diese Kommentierungen der amerikanischen Vertragsentwürfe, ebenso wie die Richtungen, die die neuere Staatenpraxis eingeschlagen hat, wohl ebenfalls als eine Bestätigung der Richtigkeit der von mir hier und schon früher vertretenen Anschauung betrachtet werden dürfen [1]). De Jong hat Recht: der Satz, daß ein Schiedsgericht über reine Interessenkonflikte naturgemäß ausgeschlossen sein müsse, ist nicht haltbar. Sein Wunsch, daß man den Ausdruck „tous les différends de n'importe quelle nature" mit „ordre juridique" in Einklang bringen solle, dürfte aber bereits erfüllt sein. —

Aus dem Gesagten folgt nun aber keineswegs, daß dem Obligatorium im allgemeinen Völkerrecht keine Grenzen gezogen werden sollen. Ich habe schon oben betont, daß eine Begrenzung des Obligatoriums selbst dann nötig wäre, wenn man dieses auf reine Rechtsfragen beschränken wollte [2]). Grenzen müssen also zweifellos gezogen werden. Nur lassen sich diese nicht mit dem Gegensatz: hie Rechtsstreit — hie Interessenstreit, resp. politischer Streit abtun. Denn dieser deckt sich mit den Tatsachen in keiner Weise. Sowenig wie alle Rechtsfragen dem Obligatorium unterschiedslos unterstellt werden können, so wenig brauchen ihm alle Interessenfragen a priori unterschiedslos entzogen zu werden. Auf diese Weise läßt sich daher keine brauchbare Grenze ziehen. Die Ausnahmen, die von der obligatorischen Rechtsregel nach wie vor gemacht werden müssen, haben vielmehr ihren Ausdruck in den sog. Vorbehaltsklauseln, meist Ehren- oder Interessenklausel genannt, gefunden. Mit diesen Klauseln müssen wir uns hier etwas beschäftigen.

Wenn ich in diesem Zusammenhang neben die Rechtsregel des Obligatoriums den Satz an die Spitze stelle, daß bestimmte Vorbehalte von dieser Rechtsregel nicht entbehrt werden können, so möchte ich aber zuvor nochmals feststellen, 1. daß ich diese Vorbehalte nur gegenüber dem obligatorischen Schiedsgericht anerkenne. Die Vorbehalte betreffen also keineswegs das Schiedsgericht überhaupt. Die Staaten sind vielmehr jederzeit in der Lage, dem Schiedsgericht auch solche Streitigkeiten zu unterstellen, die an sich unter eine der Klauseln fallen würden. 2. Daß ich diese Vorbehalte nur für das allgemeine Völkerrecht anerkenne. Bei individuellen Vertragsschließungen können die Staaten naturgemäß je nach Lage ihrer Beziehungen weiter gehen und unter Umständen sogar von allen Vorbehalten absehen.

Dies vorausgesetzt gehe ich nun dazu über, die Vorbehalte, die irgendwie zweifellos gemacht werden müssen, näher zu betrachten. Wir haben

1) Vgl. hierzu auch Lammasch, Handbuch, S. 91, Scott in „Deuxième Conférence", I, S. 347. Weiteres Material findet man namentlich bei Ralston, „International arbitral law and procedure" 1910, ferner in den Proceedings der American Society for judicial settlement of international disputes 1910, 1911, 1912 und in deren sonstigen Publikationen, in den Proceedings of the American Society of international law, im American Journal of international law, in den Berichten der Lake Mohonk Conferences etc.

2) Siehe auch Lammasch, Handbuch, S. 73, Huber, Jahrbuch II, S. 521.

Digitized by Google

gesehen, daß im ganzen im partikulären Völkerrecht etwa 8 verschiedene Vorbehaltsklauseln vorkommen: Verfassung, Unabhängigkeit, Integrität, Autonomie, Ehre, Lebensinteressen, Souveränität, Rechte dritter Staaten. Welche Schlußfolgerungen können wir nun aus dieser Sachlage für das allgemeine Völkerrecht ziehen?

Ueberblicken wir alle diese Klauseln, so erkennen wir leicht, daß sie alle einen gemeinsamen Grundzug aufweisen. Sie alle wollen nur die ernstesten und höchsten staatlichen Interessen von der obligatorischen Schiedssprechung ausnehmen. Es ist so, wie Lammasch[1]) dies trefflich ausgedrückt hat: nur für gewisse äußerste Fälle wollen sich die Staaten nicht unbedingt auf das Schiedsgericht verpflichten. Dieser Gedanke leuchtet aus allen Formulierungen, mögen sie noch so verschieden lauten, hervor[2]). Es ist nun zwar richtig, daß es demgegenüber an und für sich verhältnismäßig nebensächlich sein mag, auf welche Formel man sich schließlich einigt, um diesem Gedanken Ausdruck zu geben, da keine noch so vollkommene Formel volle Bürgschaft zu geben vermag. Nichtsdestoweniger muß man aber m. E. doch suchen, eine solche Formel zu finden. Der obige Gedanke muß doch einen möglichst wenig mißverständlichen Ausdruck finden. Diese Formel darf nicht zu eng sein, da sie sonst nicht allgemeine Zustimmung finden würde. Sie darf aber auch nicht zu weit sein, da sie sonst den Zweck des Obligatoriums illusorisch machen würde. Sie muß so präzis sein, so klar und unmißverständlich, daß Zweifelsfälle möglichst ausgeschlossen werden, daß man eine Garantie dafür hat, daß die dem Schiedsspruch vertragsmäßig zu unterstellenden Streitigkeiten ihm auch wirklich unterstellt werden und daß der unparteiische Beobachter sich mit Leichtigkeit darüber Rechenschaft geben kann, ob die Klausel in concreto gegeben ist oder nicht. Eine unnötige Häufung von Vorbehalten ist daher zu vermeiden.

Von den zu engen Klauseln wird man im allgemeinen Völkerrecht also wohl absehen müssen. Wenn nur die Unabhängigkeit, oder die Autonomie, oder die Integrität, oder die Souveränität vom Obligatorium ausgenommen werden sollten, so dürfte dies vielen Staaten doch wohl nicht genügen. Es wird daher nötig sein, sich auf einer mittleren Linie zu einigen.

Diese mittlere Linie scheint mir nun die Klausel der „Lebensinteressen“ oder „höchsten Interessen“, „Existenzfragen“, darzustellen. In dieser Klausel sind fast alle andern Klauseln ohne weiteres enthalten. Unabhängigkeit, Verfassung, Autonomie, Integrität, Souveränität, gehören selbstverständlich zu den Lebensinteressen jedes Staates. Sie bedürfen daher zweifellos neben diesen keiner besonderen Hervorhebung. Wenn also z. B. der französisch-englische Musterschiedsvertrag von 1903 neben den Lebensinteressen noch die Unabhängigkeit aufzählt, so möchte man die Frage stellen, ob etwa die Unabhängigkeit kein Lebensinteresse des

---

1) Lammasch, Handbuch S. 96. Siehe auch oben S. 20.
2) Dies betont auch v. Martitz a. a. O. S. 141.

Digitized by Google

Staates bildet. Derartige Häufungen sind, wie gesagt, nicht nachahmenswert [1]).

Fraglich könnte nur erscheinen, ob auch der Vorbehalt der Ehre durch die Klausel der Lebensinteressen mit betroffen wird oder ob er neben dieser noch einer besonderen Hervorhebung bedarf. Zu diesem Punkte möchte ich folgendes bemerken. Der Vorbehalt der Lebensinteressen sollte in praxi natürlich nur dann erhoben werden, wenn wirklich die ernstesten und höchsten Interessen eines Staatswesens, also seine wirklichen Lebensinteressen, auf dem Spiele stehen. Genau dasselbe muß aber auch bei dem Vorbehalt der nationalen Ehre gelten. Nur da, wo die nationale Ehre wirklich ernstlich verletzt ist, sollte daraus ein Vorbehalt gegenüber der Unterwerfung unter einen Schiedsspruch hergeleitet werden. Es darf nicht wegen irgend einer Bagatellsache ein mächtiger Staat seine Ehre als verletzt und somit als leicht gebrechlich hinstellen [2]). Auch ist zu bedenken, daß selbst, wo die Ehre wirklich verletzt ist, ein Schiedsspruch doch häufig als die beste Lösung erscheint und auch schon öfter tatsächlich erschienen ist. Die Möglichkeit des Vorbehalts der nationalen Ehre muß also zwar gegeben sein, aber dieser Vorbehalt sollte nur in wirklich ernsten Fällen erhoben werden. Nun bin ich der Meinung, daß da, wo die nationale Ehre wirklich ernsthaft auf dem Spiele steht, dies auch immer ein Fall sein wird, wo der Vorbehalt der Lebensinteressen geltend gemacht werden kann. Denn die Wahrung seiner Ehre ist ein Lebensinteresse für jeden Staat, der auf Achtung Anspruch

1) Auch Lammasch, Handbuch S. 70, betont, daß die Formel präziser gefaßt werden kann. „Zunächst ist es ganz überflüssig, neben den intérêts vitaux auch die indépendance zu benennen. Behält man die ersteren als Begründung einer Ausnahme bei, so kann man gewiß auf die ausdrückliche Erwähnung der Unabhängigkeit verzichten."

2) Sehr richtig bemerkt Lammasch, Handbuch S. 69: „Ob der Fall die Ehre oder die Lebensinteressen berühre, darf eben nicht nach Willkür beurteilt werden. Der Einwand darf nicht zum Vorwand mißbraucht werden, da ein Schiedsgerichtsvertrag, wie jeder andere Staatsvertrag, bona fide ausgeführt werden muß. Zudem wird kein Staat, der auf seine Ehre und auf seine Geltung im internationalen Verkehr etwas hält, geneigt sein, seine Ehre als allzu gebrechlich und seine Lebensinteressen als allzu leicht gefährdet hinzustellen. Er würde sich dadurch nur selbst ein Zeugnis seiner Schwäche ausstellen. Schikanöse, unbegründete Berufung auf die Ausnahmen ist also aus diesem Grunde nicht wahrscheinlich. Sie wäre aber auch ein Bruch des Vertrages." Ueber die Ehrenklausel speziell schreibt Lammasch S. 71: „Jedenfalls kann von einer Verletzung der Ehre eines Staates durch einen andern nicht die Rede sein, wenn die injuriöse Handlung nur von Privatpersonen ausgeht, ohne daß der Staat, dem diese angehören oder unter dessen Gewalt sie stehen, diese Handlung irgendwie durch Auftrag oder Genehmigung zu seiner eigenen gemacht hätte oder die ihretwegen dem Beleidigten gebührende Genugtuung schuldhafterweise verweigert. Ueber die Frage, welche Genugtuung in einem solchen Falle gebührt, kann sehr wohl ein Schiedsgericht befinden . . . Deshalb kann m. E. die Ausnahme der die Ehre betreffenden Konflikte dann aufrechterhalten bleiben, wenn man darauf vertrauen kann, daß sie nicht in frivoler Weise werde geltend gemacht werden. . . . Nur wäre es wünschenswert, daß die Ehrenklausel in den Schiedsgerichtsverträgen durch einen erläuternden Zusatz auf den oben dargelegten Umfang eingeschränkt werde, allenfalls „par des actes, dont le gouvernement de l'autre partie est responsable". — Ich möchte in der einfachen Subsumierung unter die Lebensinteressenklausel noch eine größere Garantie gegen den Mißbrauch der Ehrenklausel erblicken. Ueber letztere vgl. auch mein „Verfahren" S. 217. Bemerkenswert ist auch, worauf Lammasch S. 73 hinweist, daß die Klausel häufig insofern zu weit gespannt ist, als alle Streitfälle ausgenommen werden, die die Ehre und die Lebensinteressen überhaupt berühren. Lammasch schlägt mit Recht die präzisere Fassung „betreffen" vor, oder „Streitigkeiten über Fragen, die eine Verletzung . . . enthalten".

Digitized by Google

erhebt. In dem Vorbehalt der Lebensinteressen ist also auch der Vorbehalt der nationalen Ehre bereits mitenthalten, soweit diese Ehre ernstlich in Frage kommt. Es bedarf daher neben der Lebensinteressenklausel keiner besonderen Ehrenklausel. Im Gegenteil wird man dadurch, daß man die letztere Klausel wegläßt, dem Mißbrauch des Vorbehaltes der nationalen Ehre einen Riegel vorschieben. Auf Verletzung der nationalen Ehre kann sich der Staat nur noch dann berufen, wenn diese Ehre derart verletzt ist, daß seine Lebensinteressen in der Tat auf dem Spiele stehen. Und in diesem Falle soll er sich auch darauf berufen dürfen [1]).

Es ergibt sich, daß der Vorbehalt der Lebensinteressen eigentlich alles enthält, was vom Standpunkte der staatlichen Sonderinteressen als Vorbehalt gegenüber dem schiedsgerichtlichen Obligatorium geltend gemacht werden muß [2]). Diese Klausel umfaßt einerseits alles Nötige und anderseits geht sie doch auch nicht zu weit [3]) und läßt der Schiedsgerichtsbarkeit tatsächlich allen denjenigen Spielraum, dessen sie zu ihrer Fortentwicklung bedarf. Wenn der Vorbehalt der Lebensinteressen nur dann geltend gemacht wird, wenn diese wirklich in Frage stehen, dann wird man diese Klausel wohl ebenso als unbedenklich bezeichnen dürfen, wie sie auf der andern Seite im nationalen Interesse als notwendig anerkannt werden muß. Immerhin würde es sich vielleicht empfehlen, auf alle Fälle dem Vorbehalt noch das Wort „wirkliche" oder „höchste" beizufügen.

Sollte es nicht denkbar sein, daß die Staatenwelt im Haag sich auf die Formel der „wirklichen Lebensinteressen" einigt? Mir scheint, daß dies für das allgemeine Völkerrecht die einzig richtige Lösung wäre. Ich glaube dies um so mehr, als der obige Rückblick auf die Entwicklung des Schiedsgedankens seit der zweiten Haager Konferenz deutlich gezeigt hat, daß die vorherrschende Meinung doch an dieser Klausel festzuhalten geneigt ist. Diese Entwicklung hat mich überzeugt, daß man unter den heutigen politischen Verhältnissen den Kreis der Vorbehaltsmöglichkeiten keinesfalls enger ziehen

---

1) Anderer Meinung ist Wehberg im Beiheft a. a. O. S. 11. Er hält es für wichtig, daß zwischen der Klausel der Ehre und der Lebensinteressen streng geschieden wird. Bei ruhiger Ueberlegung werde man zugeben müssen, daß Ehrenfragen keinesfalls besser entschieden werden können, als durch ein Schiedsgericht; eine große Nation werde dadurch stets eine würdige Sühne erhalten können. Anders stehe es mit der Klausel der Lebensinteressen, die Wehberg für unentbehrlich hält (siehe oben S. 21). Daraus folgt m. E. aber nicht, daß man zwischen beiden Klauseln unterscheiden, sondern daß man die eine, die Ehrenklausel, überhaupt weglassen soll.

2) Nicht besonders erwähnt habe ich den Vorbehalt der „Interessen Dritter", weil dieser wirklich überflüssig und juristisch selbstverständlich ist. Vgl. dazu mein „Verfahren" S. 221. Lammasch, Handbuch S. 74, äußert ebenfalls große Bedenken gegenüber diesem Vorbehalt, der so verstanden werden könnte, daß durch ihn gerade die Streitigkeiten ausgeschieden würden, für die das Schiedsgericht das indizierte Organ der Lösung ist, die Streitigkeiten über die Interpretation von Weltverträgen. Fast jeder Vertrag berühre wenigstens indirekt die Interessen dritter Staaten. Letztere seien aber zweifellos genügend durch das Prinzip geschützt, daß die res inter alios acta ihnen nicht schaden könne. Um das auszuschließen, bedürfe es keiner besonderen Bestimmung.

3) Lammasch, Handbuch S. 70, bezeichnet es als fraglich, ob der Ausdruck „Lebensinteressen" nicht zu unbestimmt sei und bezieht sich dabei auf die von mir zitierte Botschaft des schweizer. Bundesrats vom 19. Dezember 1904. Ein besserer Ausdruck ist aber bisher nicht gefunden. Descamps will an Stelle davon die „unveräusserlichen Rechte" (droits inaliénables) setzen (Annuaire de l'Institut 1904, S. 186).

Digitized by Google

kann [1]). Anderseits glaube ich aber nachgewiesen zu haben, daß diese Klausel auch für alle Fälle durchaus genügt, und daß es daneben weder anderweitiger Vorbehaltsklauseln noch auch theoretischer Einschränkungen bedarf, die das Institut der Schiedsgerichtsbarkeit in seiner Entfaltung lediglich zwecklos hemmen würden. Die Interessenklausel gilt ein für allemal ohne jede Unterscheidung zwischen einzelnen Arten von Streitigkeiten; damit entfällt ohne weiteres auch die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen Rechts- und Interessen- oder politischen Streitigkeiten.

Große politische Streitfragen werden stets Existenzfragen sein; alle anderen aber können unbedenklich dem Schiedsgericht unterworfen werden.

Die Formel der „wirklichen Lebensinteressen" scheint mir also dem Erfordernis, daß die Klausel weder zu eng [2]) noch zu weit sein darf, in jeder Beziehung zu entsprechen. Wichtig ist es allerdings, sich, wie immer wieder betont werden muß, stets vor Augen zu halten, daß diese Reserve der Schiedsgerichtsbarkeit nicht etwa als solcher gewissermaßen „immanent" ist [3]), sondern daß sie sich lediglich als Resultat politischer Opportunitätserwägungen darstellt. Dies zu erkennen ist wichtig, weil darin zweierlei liegt, einmal daß die Staaten die Berufung auf die Klausel in concreto unterlassen können und sodann, daß das Institut der Schiedsgerichtsbarkeit in Zukunft noch weiterer Entwicklung fähig ist — einer Entwicklung, die im übrigen mit der Entwicklung der politischen Zustände doch im allgemeinen Schritt halten wird. —

Noch bleibt ein Wort darüber zu sagen, ob es sich empfiehlt, gemäß dem Vorschlage von Zorn die Interessenklausel als stillschweigend gegeben zu betrachten und sie aus diesem Grunde in den allgemeinen oder individuellen Verträgen wegzulassen. Ich halte dies nicht für zweckmäßig. Selbst wenn man die Richtigkeit der Zorn'schen These, daß der Vorbehalt der staatlichen Lebensinteressen in jedem völkerrechtlichen Vertrage ohne weiteres enthalten sei, bedingungslos zugeben wollte [4]), würde es sich m. E. doch nicht empfehlen, von der Beifügung der Klausel in dem allgemeinen Schiedsvertrage abzusehen. Denn man würde dadurch für die völkerrechtliche Praxis eine bedenklich unsichere Basis schaffen. Bei einer zwar supponierten, aber im Vertrage nicht zum Ausdruck gekommenen Vertragsschranke würde die Unsicherheit für die Interpretation des Vertrages eine viel größere sein, als

---

1) Näheres über die Klauseln namentlich in meinem „Verfahren" S. 208 f., ferner z. B. bei Wehberg, Kommentar S. 63, „Zeitschrift für internationales Recht, 1912, S. 317, Beiheft zur „Zeitschrift für Völkerrecht" Bd. 7, und American Journal of international law, April 1913, Zorn, Zeitschrift für Politik 1909, S. 360, Das Deutsche Reich und die internationale Schiedsgerichtsbarkeit S. 19, Lammasch, Handbuch S. 86, Strupp, Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit S. 24, v. Martitz, Internationale Monatsschrift November 1911, S. 141, Moch, Histoire sommaire S. 79 f. etc. Die Literatur über den Gegenstand ist eine äußerst umfangreiche; weitere Literaturangaben finden sich zum Teil in den oben zitierten Schriften.

2) Vgl. auch Lammasch S. 73 und mein „Verfahren" S. 212 f.

3) Vgl. dazu mein „Verfahren" S. 209.

4) Es läßt sich gewiß manches für die Zorn'sche Auffassung anführen. Vgl. zu der Frage namentlich die Schrift von Erich Kaufmann über „Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus."

Digitized by Google

wenn ausdrücklich darin steht: dann gilt der Vertrag und dann gilt er nicht. Der eine Staat würde die stillschweigende Klausel vielleicht anerkennen, der andere nicht. So wäre schon a priori Unsicherheit die Folge. Und wenn dann der Fall wirklich eintreten sollte, daß ein Staat sich auf die Klausel mit Recht berufen will, so wird ihm diese Berufung doch dadurch zweifellos sehr erleichtert, daß eine solche Berufungsmöglichkeit schon im Vertrage ausdrücklich vorgesehen ist. Die Verweigerung der Unterwerfung unter das Schiedsgericht trägt dann zweifellos einen weniger scharfen Charakter, als wenn der Vertrag scheinbar keine Vorbehalte anerkennt und dann doch Vorbehalte gemacht werden. Im Interesse der Rechtssicherheit des völkerrechtlichen Verkehrs muß man daher dringend wünschen, daß der Zorn'sche Vorschlag keine Annahme findet, ganz gleichviel, ob man nun theoretisch die prinzipielle Inhärenz der Klausel anzuerkennen geneigt ist oder nicht. Behält man die Klausel bei, dann kann dieser letztere doktrinelle Streit ruhig unentschieden bleiben, denn dann kann der Vorbehalt der Lebensinteressen in praxi jederzeit rechtsgültig geltend gemacht werden, und hierauf allein kommt es an. Im übrigen dürften wohl die wenigsten Staaten Neigung haben, auf die Klausel zu verzichten, und so scheint mir wenig Aussicht vorhanden zu sein, daß der Vorschlag von Zorn im Haag angenommen wird. Da man auf Reserven gegenüber der Schiedspflicht doch nicht ganz wird verzichten wollen, soll man diese im Vertrage auch offen zum Ausdruck bringen [1]).

Aber nicht nur gegen die Immanenzerklärung der Klausel möchte ich mich aussprechen, sondern ebenso sehr gegen die Fortsetzung des Kampfes um die gänzliche Eliminierung der Klausel. Dieser Kampf führt sich auf die pazifistische Forderung zurück, daß die Schiedssprechung ohne alle Vorbehalte obligatorisch gemacht werden und daß man dieses Ziel zunächst wenigstens partiell für bestimmte Gebiete anstreben müsse [2]). In pazifistischen

1) Den Zorn'schen Vorschlag siehe oben S. 13, sowie in „Das Deutsche Reich" S. 23. In Genf wurde der Vorschlag von Zorn abgelehnt. Gegen den Zorn'schen Vorschlag spricht sich auch Lammasch, Handbuch S. 73, aus: man könne nicht in Verträge, die eine solche Ausnahme nicht enthalten, sie als eine solche, die ein immanenter Bestandteil der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit ist, hineininterpretieren. „Wenn eine Beschränkung, die in der weit überwiegenden Mehrzahl der heute bestehenden Verträge enthalten ist, in einzelnen unter ihnen weggelassen würde, kann diese Abweichung von dem Typus doch nicht als bedeutungs- und wirkungslos angesehen werden". Dieser Umstand spricht allerdings ebenfalls gegen die „Immanenz" und ebenso der weitere Umstand, daß auch mit einer Fortentwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit Hand in Hand mit dem politischen Fortschritt gerechnet werden muß, wobei die Klausel mehr und mehr verdrängt werden kann. Letzteres übersieht wohl Wehberg, Beiheft a. a. O. S. 13, wo er sich auf den Standpunkt von Zorn stellt. Da Wehberg annimmt, daß die Klauseln mit der Zeit fallen werden, sollte er auch nicht für ihre unbedingte „Immanenz" eintreten. Für die „Immanenz" auch Pohl, „Aus Völkerrecht und Politik" S. 257, Prisengerichtsbarkeit S. 198, der aber doch glaubt, daß es sich „im Interesse des deutschen Vertragskredits" empfiehlt, vorläufig die Klausel ausdrücklich aufzunehmen. Gegen den Vorschlag von Zorn auch Strupp, a. a. O. S. 101, der betont, wo die Klausel fehle, da bedeute eine Berufung auf sie glatten Vertragsbruch.

2) Huber, Jahrbuch II, S. 521, schreibt mit Recht: „Die in der Klausel gemachten Vorbehalte sind im Grunde jedem völkerrechtlichen Vertrage inhärent und die durch sie beschränkte Vertragspflicht ist, bei loyaler Interpretation dieser, alles, was billigerweise von einem Staate verlangt werden kann". Huber weist dann auf die im Haag zutage

Digitized by Google

Kreisen ist eine umfangreiche Agitation für dieses Postulat entfaltet worden. Das hat sich auch auf der Genfer interparlamentarischen Konferenz anläßlich der Diskussion über den Antrag Zorn wieder gezeigt, so wie der Kampf um diese Forderung auch schon die zweite Haager Friedenskonferenz charakterisiert hat. Man würde besser tun, diesen Kampf aufzugeben, denn er wird tatsächlich nirgends hinführen. Selbst wenn die Klausel wirklich fallen gelassen würde und es käme dann nachher zu Berufungen auf ihre Immanenz, so wäre man wieder gerade so weit wie vorher, oder vielmehr man wäre weniger weit, denn man hätte dann das Völkerrecht in Mißkredit gebracht. Also empfiehlt es sich zweifellos, sich vorläufig bei einer präzis gefaßten Formel zu beruhigen. Es gibt heute sehr fortschrittlich gesinnte Völkerrechtsjuristen, die auf die Klausel nicht verzichten wollen. Und die Haager Signatarmächte werden ohne Klausel nie zu einem allgemeinen Schiedsvertrag gelangen. Man wäre auch im Jahre 1907 im Haag sicherlich weiter gekommen, wenn man sich nicht in den Kopf gesetzt gehabt hätte, daß die Klausel unter allen Umständen wenigstens für einzelne Streitkategorien beseitigt werden müsse. Dem Vorbehalt der höchsten Interessen läßt sich nun aber einmal die innere Berechtigung nicht abstreiten. Die großen Existenzkämpfe der Menschheit lassen sich nicht durch Beseitigung einer Schiedsklausel aus der Welt schaffen. Konflikte, bei denen die Unabhängigkeit, die Souveränität oder Autonomie eines Staates auf dem Spiele steht, entziehen sich einem Schiedsspruche. Aber auf der andern Seite darf man sich zum Troste auch das sagen, daß diese großen Existenzkämpfe und Existenzfragen sehr selten sind, und daß daher die Schiedssprechung, unbeirrt durch diese ihr nicht zu unterbreitenden Fragen, trotzdem sehr wohl regelmäßig funktionieren und alle in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen kann. Bei weitem die Mehrzahl der Staatenstreitigkeiten wird völkerrechtlich der Schiedspflicht unterstellt sein von dem Moment an, wo nach Haager Konventionsrecht nur noch die Berufung auf die höchsten Interessen von dieser Pflicht befreien kann. Also ist die Existenz einer präzis gefaßten Klausel in Wirklichkeit gar kein so großes Unglück und man darf ein derartiges Resultat, wie das hier in Vorschlag gebrachte, vom Standpunkte des heutigen Völkerrechts durchaus als ausreichende Lösung anerkennen. Der Kampf für die weitergehende pazifistische Forderung ist also nicht nur aussichtslos, sondern er ist auch überflüssig. Auf letzteren Punkt komme ich sogleich noch zurück.

So wenig wie es sich empfiehlt, zu weitgehende Forderungen zu stellen, so wenig Zweck hat es aber auch, für eine Aufhebung der jetzigen Klauseln zu plädieren, wenn man dafür andere an deren Stelle setzen soll. Letzteres ist z. B. auch bei den amerikanischen Vertragsentwürfen von 1911

getretene Anschauung hin, daß nur die bedingungslose Zuständigkeit eines Schiedsgerichts ein Obligatorium bedeute. „Bedingungslosigkeit und Obligatorium sind zwar nicht Synonyma, für die Praxis jedoch sind sie eng mit einander verknüpft, und es ist deshalb begreiflich, daß diejenigen, welche eine Ausdehnung und Befestigung des internationalen Schiedsgerichtswesens anstreben, den Hauptfortschritt in der Einführung bedingungsloser oder doch wenigstens dem Ermessen des Belangten entzogener Gerichtsbarkeit erblicken".

Digitized by Google

der Fall. Dennis hat zwar vollkommen Recht, wenn er sagt [1]): „The treaties are of no particular practical value in themselves as between the contracting parties — their value lies in their future usefulness by way of suggestion and inspiration.“ Ich werde auf diesen besonderen Wert der amerikanischen Bestrebungen noch am Schluß zurückzukommen haben. Vom Standpunkte der Begrenzung des Obligatoriums aber kann ich den Taft'schen Vertragsentwürfen den großen Wert nicht zuerkennen, den man ihnen vielfach hat beilegen wollen. Die Ehren- und Interessenklausel fehlt allerdings darin, aber dafür sind andere Begrenzungen an deren Stelle getreten, die in keiner Weise besser sind. Zorn äußert sich hierüber folgendermaßen [2]): Taft nehme die nationale Politik aus, wolle aber Fragen der nationalen Ehre dem Schiedsgericht unterwerfen: „Es wird schwer sein, sich eine klare Vorstellung von der praktischen Bedeutung dieser Taft'schen Unterscheidung zu machen: Fragen der nationalen Politik und Fragen der nationalen Ehre werden identisch sein. . . . Ist eine Frage zu einer Frage der nationalen Ehre geworden, so ist sie damit zugleich zu einer Frage der nationalen Politik geworden“. Zorn weist darauf hin, daß Roosevelt erklärt hat, Verträge ohne Ehrenklausel seien undenkbar. „Der Taft'sche Vorbehalt der nationalen Politik ist noch viel unbestimmter als die Ehrenklausel; dadurch, daß er keinen besonderen Ausdruck findet, wird die Vorstellung erweckt [3]), als handle es sich um einen lückenlosen, auf alle Fälle jeder Art anwendbaren Schiedsgerichtsvertrag, was in keiner Weise der Fall ist.“ Der Senat habe dann aber auch noch den Schein des vorbehaltlosen Obligatoriums beseitigt.

Man kann dieser Kritik eine Berechtigung sicherlich nicht absprechen [4]). Die Sache ist ein Beweis dafür, daß man in dem Kampfe gegen die Klausel auch zu weit gehen kann. Aber selbst wenn man die Klausel in einem Musterschiedsvertrage beseitigen kann, so ist damit noch nicht gesagt, daß ihre Beseitigung auch nach Haager Konventionsrecht erreichbar sein würde. —

Der Grund, weshalb man eine Beseitigung der Klauseln herbeigewünscht hat, ist im übrigen zum Teil wohl auch weniger in der Existenz dieser Klauseln selbst, als vielmehr in der Befürchtung zu suchen, daß mit diesen Klauseln Mißbrauch getrieben werden könnte, um sich der Schiedspflicht zu entziehen. Man fürchtet nicht den usus, sondern den abusus der Interessenklausel. Diese Befürchtung ist bei der von mir vorgeschlagenen Formel vielleicht übertrieben, aber da mit der Möglichkeit eines Mißbrauchs, auch wenn die Klausel schließlich noch so präzis umschrieben ist, doch immerhin gerechnet werden muß, so ist es begreiflich, daß man sich gegen diese Möglich-

---

1) Dennis, im Report der Lake Mohonk Conference 1912, S. 66.

2) Zorn im „Handbuch der Politik“ Bd. 2, S. 801. Siehe auch den Bericht der Union interparlementaire über die Genfer Konferenz S. 52.

3) Hierzu ist zu bemerken, daß auch durch den Zorn'schen Vorschlag der Weglassung der Ehrenklausel eine solche falsche Vorstellung erweckt wird.

4) Auch die den Verträgen günstige Minorität des amerikanischen Senats verlangte z. B. einen ausdrücklichen Vorbehalt hinsichtlich der „traditional attitude of the U. St. concerning American questions“, d. i. der Monroe-Doktrin. Vgl. dazu auch Lammasch S. 92. Eine eingehende Kritik der amerikanischen Vorschläge bringt ferner v. Martitz a. a. O. S. 148 f.

Digitized by Google

keit zu schützen gesucht hat. Gelingt es, die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit eines Mißbrauchs der Klausel zu beseitigen, dann müssen auch die letzten Bedenken gegen diese Klausel schweigen, und deren Gegner werden dann auch um so leichteren Herzens den Kampf gegen die Klausel selbst aufgeben können.

An Versuchen, einem Mißbrauch der Klauseln in den Verträgen vorzubeugen, hat es nicht gefehlt [1]). Nicht nur haben die Staaten in Verträgen der Berufung auf die Klauseln selbst Schranken gezogen, indem sie für bestimmte Kategorien von Streitfällen ausdrücklich erklärten, daß hier die Reserven keinesfalls geltend gemacht werden dürfen, was dem sog. „Listensystem" entspricht, sondern es ist auch mehrfach die Bestimmung getroffen worden, daß bei Meinungsverschiedenheiten über das Vorliegen oder Nichtvorliegen der Klausel das Schiedsgericht, bzw. der Haager Schiedsgerichtshof, über diesen Punkt zu entscheiden haben soll [2]). Es ist ferner vorgeschlagen worden, daß, wenn man die Vorfrage nach dem arbitrablen Charakter eines Streites nicht durch das Schiedsgericht entscheiden lassen will, über sie wenigstens ein Gutachten einer unbefangenen Instanz einzuholen ist [3]). Die amerikanischen Vertragsentwürfe von 1911 wollten, wenn die Parteien nicht darüber einig wären, ob eine Differenz arbitrabel sei, über diese Vorfrage eine gemischte Kommission entscheiden lassen (joint high commission) [4]). Ich bin schon früher [5]) dafür eingetreten, daß man die Frage, ob in einem konkreten Streitfall die Berufung auf eine Reserve gerechtfertigt ist oder ob derselbe der Schiedsklausel untersteht, dem Haager Schiedshof zuweisen sollte. Ich würde diesen Weg auch jetzt noch für den besten halten. —

Das Resultat meiner Untersuchung geht also dahin, daß ich den positiven Weg der Aufstellung einer Liste unbedingt arbitrabler Schiedsfälle für das allgemeine Völkerrecht abgelehnt und dafür den „negativen" Weg der Aufstellung einer allgemeinen Schiedspflicht, unter Vorbehalt der wirklichen Lebensinteressen der Staaten, empfohlen habe.

---

1) Vgl. hierzu mein „Verfahren" S. 242 f.; Huber, Jahrbuch II, S. 521.

2) So in der Karlsbader Konvention zwischen Schweden und Norwegen vom 26. Oktober 1905. Ferner z. B. in den Verträgen Italiens mit Peru 1905, Schwedens mit Dänemark 1908, Italiens mit Norwegen 1910, Schwedens mit Italien 1911, Dänemarks mit Frankreich 1911.

Vgl. dazu auch Lammasch, Handbuch S. 87. Huber a. a. O. S. 521 schreibt, eine derartige Bestimmung sei unzweifelhaft geeignet, die Gerichtsbarkeit der Parteiwillkür völlig zu entrücken, sie bedeute aber auch eine gewaltige Bindung der Parteien, wenn alle Streitigkeiten oder, was im Grunde das gleiche sei, alle Rechtsstreitigkeiten in irgend einer Form einem Schiedsgericht unterbreitet werden müssen. Eine solche Lösung sei in einem Weltschiedsvertrag nicht angängig, ihre Anwendbarkeit beschränke sich auf das partikuläre Völkerrecht. — Ich verkenne keineswegs die Schwierigkeiten, die der Uebertragung dieses Prinzips auf das allgemeine Völkerrecht im Wege stehen, würde es aber doch für erwünscht halten, daß die Frage zur Diskussion gestellt werde.

3) So in dem Bericht der norwegischen Kommission zur Vorbereitung der dritten Haager Konferenz. Vgl. dazu meinen Aufsatz in „Zeitschrift für Völkerrecht" Bd. 7, S. 288, Lammasch Handbuch, S. 88.

4) Dazu Lammasch, Handbuch S. 92.

5) Vgl. auch meine „Zweite Haager Konferenz", Bd. 1, S. 195.

Digitized by Google

Ein Vorzug dieses Systems liegt vor allem schon darin, daß das Schiedsgericht hier in dubio ohne weiteres als zuständig zu erachten ist. Wer die Kompetenz desselben bestreiten will, der hat auch die Beweislast zu tragen; die Anrufung auf die Klausel muß doch irgendwie begründet werden. Dieser Umstand wird meist allein schon genügen, um eine mißbräuchliche Berufung auf die Klausel zu verhindern. Kein Staat, der sich der Verpflichtungen eines modernen Kulturstaates bewußt ist, wird sich leichtsinnig über eine solche Rechtsschranke hinwegsetzen; die Leute, die in der Presse der verschiedenen Länder die Negation des Völkerrechts predigen, sind ja glücklicherweise in der internationalen Politik nicht maßgebend. Sollte aber wirklich einmal Mißbrauch mit der Klausel getrieben werden, so könnte dies durch den Haager Schiedshof leicht festgestellt werden. Ich vermag nicht einzusehen, welches Risiko für die Staaten bei diesem letzteren Wege entstehen könnte. Denn es ist m. E. einfach ausgeschlossen, daß der Haager Schiedshof, wenn wirkliche Lebensinteressen eines Staates auf dem Spiele stehen, versuchen wird, dies zu bestreiten. Und wenn anderseits gar kein wirkliches Lebensinteresse vorliegen sollte, dann kann sich der Staat dem Schiedsspruche doch auch ohne Bedenken unterwerfen, und dieser Schritt wird ihm dann durch den Entscheid des Schiedshofs wesentlich erleichtert. —

Es bliebe nun anscheinend noch die Frage zu erörtern, ob man denn nicht wieder an eine Kombination der beiden Systeme denken, also neben der unter der Klausel stehenden allgemeinen Schiedspflicht eine Reihe von Streitfällen als unbedingt arbitrabel anerkennen sollte. Es bedarf aber keines Hinweises, daß nach den obigen Ausführungen eine solche Kombination ebenfalls als nicht empfehlenswert erscheinen muß. Denn das, was gegen das Listensystem und gegen die Eliminierung der Lebensinteressenklausel gesagt worden ist, trifft selbstverständlich auch für den Fall zu, daß die beiden Wege in der Haager Konvention kombiniert werden sollten.

Für das allgemeine Völkerrecht sollte man sich m. E. mit dem einen der beiden Wege begnügen. Die Beifügung einer Liste ist hier nicht nur unter Umständen zu Bedenken Anlaß gebend, sondern sie erscheint auch nicht als Bedürfnis. Es bedarf keiner besonderen Liste unbedingt arbitrabler Streitfälle, aus dem einfachen Grunde, weil die Schiedspflicht auch ohnedies so gut wie unbedingt ist, wenn man es mit der Interpretation der Klausel wirklich ernst nimmt. Hierauf muß m. E. vor allem hingestrebt werden. Was wir brauchen, das ist, wie Lammasch richtig gesagt hat [1]), eine solche Tätigkeit der Schiedsgerichte, „die ihnen allseitiges Vertrauen erwirkt und die Ueberzeugung der Staatsmänner, daß der höchste Einsatz nur für die höchsten Güter der Menschheit und nicht für Sonderinteressen gerechtfertigt sei". Das ist in der Tat die Hauptsache. Liegen diese Voraussetzungen vor, dann kann man die Klausel ruhig stehen lassen

1) Lammasch Handbuch S. 96.

Digitized by Google

und auf die Aufstellung von Listen unbedingt arbitrabler Fälle ruhig Verzicht leisten.

Das Listensystem und das kombinierte System sollte man m. E. dem partikulären Völkerrecht überlassen. Beide eignen sich wohl auch für einen Musterschiedsvertrag. Um den Abschluß solcher partikulärer Verträge zu erleichtern, hat zweifellos das „Tableau“ der zweiten Haager Friedenskonferenz große Vorzüge. Insoweit die Staaten bei ihren individuellen Vertragsschließungen nicht noch weiter gehen und auf Vorbehaltsklauseln ganz verzichten wollen, kann das Haager „Tableau“ ihnen sicherlich gute Dienste leisten [1]).

In jedem Falle ist es aber wünschenswert, stets im Auge zu behalten, daß, so sehr ein Ausgleich zwischen dem partikulären und dem allgemeinen Völkerrecht in den dafür geeigneten und dafür reif gewordenen Fragen auch angestrebt werden muß, doch die Sachlage in beiden Fällen nicht immer dieselbe ist. Das gilt ganz besonders in den mit unserem Problem zusammenhängenden Fragen, in denen ein solcher Ausgleich heute zweifellos nur relativ möglich ist [2]). Einzelne Staaten können auf die Klauseln verzichten, die Staatengemeinschaft kann es nicht.

Wenn ich zum Schluß das Resultat meiner Untersuchung nochmals rekapitulieren darf, so geht dasselbe also dahin:

1. daß die Empfehlung der Schiedssprechung in Art. 38 der Haager Konvention der scheinbar einschränkenden Worte im Eingange entkleidet werden sollte, weil diese Worte der Weiterentwicklung des Instituts der Schiedsgerichte überhaupt erwiesenermaßen hinderlich sind.

2. daß weiter an Stelle der Art. 39 und 40 ein oder mehrere Artikel in die Haager Konvention eingeschoben werden sollten, denen zufolge die Signatarmächte sich für alle Streitigkeiten, die nicht ihre wirklichen Lebensinteressen betreffen, dem Haager Schiedsgerichtshof unterwerfen.

3. daß diesem Schiedsgerichtshof auch die Kompetenz zuerkannt werden sollte, darüber zu entscheiden, ob eine Partei sich in concreto mit Recht auf die Klausel berufen darf.

Ich bin also nicht ganz zu demselben Resultat gekommen wie Mérignhac [3]), der an Stelle der „Lebensinteressen“ nur die „Unabhängigkeit“ ausgenommen sehen möchte, anderseits aber auch die „Interessen dritter Mächte“ für der Erwähnung nötig erachtet. Den von ihm vorgeschlagenen Art. 1 würde ich daher folgendermaßen modifizieren:

„Tous les différends déjà existants ou qui viendront à se produire dans

1) Auch Lammasch, Handbuch S. 85, betont, daß der durch die Haager Konvention empfohlene Weg der Spezialvereinbarungen durch die Anlage eines Tableaus im Sinne der schweizerischen und amerikanischen Anträge sehr erleichtert werden könnte. Vgl. dazu auch Huber a. a. O. S. 523, Strupp a. a. O. S. 88.

2) Sehr richtig bemerkt auch Huber a. a. O. S. 522: „Es steht außer Zweifel, daß ein zwischen 2 Staaten abgeschlossener Vertrag, dessen Tragweite von den Parteien mehr oder weniger vollständig überblickt werden kann, viel weitergehende und genauere, der Willkür eher entzogene Bestimmungen enthalten kann, als ein eine große Zahl von Staaten umfassendes Abkommen“.

3) Siehe oben S. 18.

Digitized by Google

l'avenir entre les Puissances contractantes, à l'exception de ceux mettant en cause les véritables intérêts vitaux de ces dernières, seront soumis à un tribunal pris dans la Cour permanente d'arbitrage, établie par la Convention du 29 juillet 1899, suivant le mode arrêté par cette Convention."

Für die durch Art. 1 vorbehaltenen Streitigkeiten hat Mérignhac in Art. 3 die Anrufung der Vermittlung vorgesehen. Dies bringt mich zurück zu einer Frage, die ich vorhin an den Schluß meiner Betrachtung zurückgestellt hatte. Ich habe den Kampf für die pazifistische Forderung der bedingungslosen Schiedssprechung im allgemeinen Völkerrecht oben nicht nur als aussichtslos, sondern auch als überflüssig bezeichnet. Ich halte m. a. W. das Resultat, zu dem ich hier gelangt bin, für ausreichend. Der Grund ist ein sehr einfacher: man muß von der Schiedssprechung nicht alles verlangen, man darf nicht Dinge von ihr erwarten, die sie gar nicht leisten kann. Und man braucht solche übertriebene Forderungen auch gar nicht zu stellen, weil es neben der Schiedssprechung noch andere Arten des völkerrechtlichen Verfahrens gibt, die die Lücken, die das schiedsgerichtliche Verfahren notwendigerweise offen lassen muß, in durchaus zweckentsprechender und ausreichender Weise ergänzen. Dies gilt sowohl von der Vermittlung als von den Untersuchungskommissionen.

Ich habe oben gesagt, ich würde auf den besonderen Wert der amerikanischen Vorschläge für die Lösung unseres Problems noch zurückkommen. Dieser allerdings nur indirekte Wert liegt m. E. darin, daß diese Vorschläge in Wirklichkeit gar keine reinen Schiedsgerichtsvorschläge sind. Bewußt oder unbewußt hat man in Amerika bei dem Bestreben, die Schiedssprechung vorbehaltlos zu gestalten, den Boden der Schiedsgerichtsbarkeit teilweise überhaupt schon verlassen und ist auf das Gebiet der anderen völkerrechtlichen Verfahrensarten, der Untersuchungskommissionen und der Vermittlung, übergegangen. Man hat eben m. a. W. erkannt, daß man mit einer Verfahrensart allein das angestrebte Resultat nicht erreichen kann und hat deshalb andere Verfahrensarten in die Schiedsverträge mit hineinbezogen. Die neuesten amerikanischen Vorschläge sind teils keine reinen Schiedsvorschläge, sondern Vorschläge gemischter Natur, indem sie neben dem Schiedsweg noch andere Wege in Vorschlag bringen, teils sind sie überhaupt keine Schiedsvorschläge, sondern beschränken sich von vorneherein auf andere Verfahrensarten. Die Taft'schen Vorschläge von 1911 hatten nicht nur vorgesehen, daß bei Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine Differenz arbitrabel sei, eine gemischte Kommission über diese Vorfrage entscheiden sollte, sondern es sollte danach auch für die Fälle, die nicht arbitrabel sind, eine solche Kommission berufen werden, wenn eine Partei dies verlangte. Unter Umständen sollte eine solche Kommission sogar in zweifellos arbitrablen Fällen vor dem Schiedsgericht in Funktion treten; diese sollte also, wie Lammasch hervorhebt, nicht bloß als ein Mittel zur Vermeidung von Kriegen, sondern auch als ein Mittel zur Vermeidung von schiedsgerichtlichen Verhandlungen dienen. Ihre Aufgabe war nach den Worten von Knox als eine „advisory function of mediators" gedacht. Es

Digitized by Google

waren also hier alle Arten des völkerrechtlichen Verfahrens gewissermaßen miteinander in Verbindung gebracht, die Taft'schen Vertragsentwürfe enthielten ein ganzes System von Rechtsmitteln.

Im Gegensatz dazu beschränken sich die Vorschläge von Wilson und Bryan von vorneherein auf die Untersuchungskommissionen und lassen Schiedsgerichte und Vermittlung ganz aus dem Spiel. Enthielten die Taft-schen Vorschläge implizite das Eingeständnis, daß im Wege der obligatorischen Schiedssprechung das ganze Problem nun einmal nicht gelöst werden kann, so geht Bryan bereits einen Schritt weiter. Sein Vorschlag darf entschieden als ein Fortschritt betrachtet werden.

Die Art, wie die verschiedenen Verfahrensarten in den Taft'schen Verträgen durcheinander gemengt waren, halte ich, so begrüßenswert auch die Erkenntnis ist, daß man auch auf andere Verfahrensarten zurückgreifen muß, doch nicht für einen Fortschritt. Ueberhaupt wäre durch Annahme dieser Verträge die Rechtslage nicht etwa klarer, sondern im Gegenteil recht kompliziert geworden. Die Bryan'schen Vorschläge haben demgegenüber zweifellos auch den Vorzug größerer Klarheit und Einfachheit. Aber man darf sich natürlich auch an die Untersuchungskommissionen ebensowenig einseitig klammern, wie an die Schiedsgerichte, sondern man muß vielmehr auf den Ausbau jedes Verfahrens nach seiner Eigenart bedacht sein [1]).

Das eigentliche, das größere völkerrechtliche Problem, das über dem steht, von dem ich hier gehandelt habe, lautet: Fortbildung des völkerrechtlichen Verfahrens. Die Fortbildung der Schiedsgerichtsbarkeit ist nur ein Teil dieses Problems, und das Problem der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit ist wiederum nur ein Teil des schiedsgerichtlichen Problems. Das wird durch nichts so deutlich bewiesen, wie gerade durch die amerikanischen Versuche zur Lösung des Problems eines Musterschiedsvertrags. Möchte man aus dieser Erkenntnis also lernen und sich sagen: Die Schiedsgerichte allein können nicht alles leisten. Man gebe daher den Kampf gegen die Grenzen, die der Schiedsgerichtsbarkeit vom Standpunkte der Staatenpolitik heute unbedingt gezogen werden müssen, als nutzlos auf. Wir müssen einem anderen Ziele zustreben, das lautet: Harmonischer Ausbau des völkerrechtlichen Verfahrens im Ganzen. Darin erblicke ich zurzeit die wichtigste Aufgabe der Haager Friedenskonferenzen und nicht in einer politischen Organisation der Staatenwelt, die heute zweifellos über die Kräfte der Haager Vertragsmächte gehen würde.

1) Auf die Probleme, die mit dem Vermittlungs- und Untersuchungsverfahren verknüpft sind, hoffe ich noch an anderer Stelle näher zurückzukommen.

Digitized by Google

Der Entwurf eines internationalen Gesellschafts-Statuts.

Von

Gerichtsassessor Dr. **Ernst Isay**, Köln.

I. Die Bestrebungen der Vereinigung.

Vom 15. bis zum 19. Juli 1913 fand in Brüssel der 2. Kongreß der „Vereinigung internationaler Gesellschaften" statt. In ihr hat sich eine große Zahl von Gesellschaften, deren Organisation die Gebiete mehrerer Staaten umfaßt, zu einer Einheit zusammengeschlossen. Bisher ging jede ihren eigenen Weg in Unkenntnis dessen, was andere Gesellschaften des gleichen Charakters erstrebten, ja sogar in Unkenntnis von deren Existenz. Die Gemeinsamkeit der Interessen und der Wunsch, eine Verschwendung von Kraftaufwand zu vermeiden, die die Folge gesonderten Vorgehens war, haben die Vereinigung internationaler Gesellschaften entstehen lassen. Ihr gehören bis jetzt etwa 150 internationale Gesellschaften an, also nahezu ein Drittel aller überhaupt existierenden, deren Zahl auf 500 geschätzt wird. Die Vereinigung will eine internationale Organisation herstellen, die beständige Beziehungen der einzelnen internationalen Gesellschaften untereinander ermöglichen, alle ihre gemeinsamen Interessen fördern und ihre Kräfte zu gemeinschaftlicher Arbeit zusammenfassen soll. Ihr erstes Streben ging demgemäß darauf hin, ein beständig funktionierendes internationales Zentrum zu etablieren. Dieses Ziel ist bereits zum Teil erreicht. In Brüssel sind Bureaus für Uebersetzung, Sekretariate zur Besorgung der den verschiedenen Gesellschaften gemeinsamen Angelegenheiten, eine internationale Bibliothek (75 000 Bände), ein internationales Museum errichtet. Besonders bemerkenswert ist die Schaffung des internationalen bibliographischen Instituts, das einen Zettelkatalog über 11 Millionen von Werken, d. h. Ausweise über etwa ein Fünftel sämtlicher Schriften der Welt enthält, deren Zahl 50 Millionen betragen soll. Außerdem besteht ein internationales Archiv, in dem 300 000 Dokumente aller Art gesammelt sind.

Digitized by Google

Eine Neuschöpfung der Vereinigung befindet sich noch im Vorbereitungsstadium. Man hat begonnen, ganze Bücher seitenweise zu photographieren. Die Photographien werden mikroskopisch verkleinert und füllen so, selbst wenn sie den Inhalt eines ganzen Folianten wiedergeben, nicht mehr als etwa die beiden Seiten eines Aktenbogens. Mit Hilfe eines neuerfundenen Vergrößerungsapparates kann man nun leicht diese Bücherphotographien lesen. Die Neuerung (wenn sie, wie zu erwarten, erfolgreich zu Ende geführt ist) wird die Kosten für die Anschaffung einer Bibliothek außerordentlich verringern und jedem Privatmann gestatten, eine Büchersammlung von dem Umfange einer großen Bibliothek in einem kleinen Bücherschrank unterzubringen. Natürlich wird zunächst die Vereinigung in Brüssel eine solche Sammlung von Bücherphotographien errichten, die wohl an Zahl der angehäuften Literatur sämtliche Bibliotheken der Welt übertreffen wird.

Die Vereinigung kodifiziert die Beschlüsse und Wünsche aller internationalen Kongresse. Sie erstrebt die Bildung eines Instituts, welches die Gesetze aller Länder des Erdballs gleich nach ihrer Veröffentlichung sammeln, in mehrere Sprachen übersetzen und herausgeben soll. Sie arbeitet fernerhin auf eine internationale Vereinheitlichung der Maße und Gewichte, der Fabrikationsmethoden und, soweit möglich, des Rechts.

So viel über die allgemeinen Ziele der Vereinigung. In der nicht langen Zeit ihres Bestehens hat sie bereits einen erheblichen Teil von ihnen erreicht. Natürlich fehlt hier der Raum, um im einzelnen alle Seiten ihrer umfassenden Tätigkeit darzustellen alle Fragen zu erörtern, die man insbesondere auf dem 2. Kongreß in Brüssel der Lösung entgegenzuführen versucht hat.

II. Der Entwurf einer internationalen Konvention.

Einen wichtigen Gegenstand der Kongreßberatungen bildete die Schaffung des Entwurfs einer internationalen Konvention über die Rechtsverhältnisse der internationalen Gesellschaften mit ideellen Zwecken. In der Monatszeitschrift „La vie internationale", welche die Vereinigung herausgibt [1]), hat dieser Entwurf eine eingehende und interessante Begründung erhalten, der sich der Kongreß angeschlossen hat.

Denkbar ist zunächst, so führt die Begründung aus [2]), der Regelung der Rechtsverhältnisse der internationalen Gesellschaften die Unterscheidung zwischen einheimischen und ausländischen Gesellschaften zugrunde zu legen, und zwar in folgender Weise: Ist eine internationale Gesellschaft als inländische zu betrachten, so hat sie alle Erfordernisse zu erfüllen, welchen die inländischen juristischen Personen genügen müssen, um im Inland als rechtskräftig gelten und dort ungestört ihre Tätigkeit erfüllen zu können. Ist sie als ausländische zu betrachten, so wird sie die Anerkennung ihrer Rechtsfähigkeit im Inland nur dann erlangen können, wenn sie sich den

1) Jahrg. 1912, Heft 4, S. 1 ff. (Brüssel).
2) S. 3 ff.

Digitized by Google

Bedingungen anbequemt, die auch sonst für die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit einer ausländischen juristischen Person vom inländischen Recht festgesetzt sind. Eine solche Regelung, die im wesentlichen dem geltenden Recht der meisten Staaten entspricht, hat aber große Mängel. Zunächst: wann ist eine juristische Person überhaupt als inländische zu betrachten? Nach der einen Anschauung dann, wenn sie im Inland ihren Sitz hat. Diese Anschauung ist verfehlt, da der Verwaltungsmittelpunkt in einzelnen Fällen häufig zu schwer festzustellen ist, um als ein brauchbares Kriterium für die Staatsangehörigkeit der juristischen Person zu dienen. Es bleibt nur übrig, diese als eine Angehörige des Staates zu betrachten, von dessen Recht sie (nach einem Ausspruch Westlakes) „ihre Existenz ableitet". Indes auch dieser Weg führt, wenn es sich um internationale Gesellschaften handelt, nicht zu brauchbaren Ergebnissen. Die Nationalität solcher über mehrere Länder sich ausbreitenden Organismen hinge, wendet man diese Theorie auf sie an, von der Willkür der Gründer ab; ihnen stände es frei, den Staat zu bestimmen, bei dem die Gesellschaft die Verleihung der rechtlichen Existenz nachsucht, ihr Belieben würde somit auch dafür maßgebend sein, welchem Staate die internationale Gesellschaft angehört. Ueberhaupt sei es, so fährt die Begründung fort, widersinnig, eine internationale Gesellschaft als Staatsangehörige eines bestimmten Staates behandeln zu wollen: sie existiere außerhalb jedes Staates, da sie eben international, d. h. extranational sei. Besondere Schwierigkeiten ergäben sich dann, wenn die Gesellschaft ihren Sitz verlege, was häufig der Fall sei, da ein großer Teil der internationalen Gesellschaften nomadisiere. Auch sei das öffentliche Recht, dem die Gesellschaften sich anbequemen müßten, in allen Ländern verschieden und häufigen Veränderungen unterworfen. Alle diese Schwierigkeiten würden ausgeschaltet, wenn es gelinge, die rechtliche Stellung der internationalen Gesellschaften auf eine internationale Konvention zu gründen. Die Gesellschaften leiteten dann ihre „rechtliche Existenz" nicht von den Gesetzen eines bestimmten Staates, sondern von dem internationalen Recht ab. Sie, die ihrer Natur nach überstaatlich seien, brauchten nicht mehr die Nationalität in einem bestimmten Staate anzunehmen. Sie besäßen in Wahrheit eine „internationale Nationalität", eine überstaatliche Existenz.

Das Ergebnis dieser Erwägungen ist der Entwurf einer Staatenkonvention, welche den Regierungen der Kulturstaaten zur Prüfung übermittelt werden soll. Er hat folgenden Wortlaut:

„Die unterzeichneten und die später diesem Vertrag beitretenden Mächte vereinbaren folgendes:

I. Die kontrahierenden Mächte erkennen die internationalen Gesellschaften, deren Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, sofern sie die nachfolgenden Bedingungen erfüllen, innerhalb des Bereichs ihrer Gerichtsbarkeit als rechtsfähig an.

II. Begriffsbestimmung. Als internationale Gesellschaft im Sinne dieser Uebereinkunft gilt eine Gesellschaft dann, wenn:

Digitized by Google

1. ihre Zwecke wissenschaftlicher Natur oder von Interesse für die Allgemeinheit sind und entweder alle Länder (universelle Zwecke) oder mehrere Länder (internationale Zwecke) angehen;

2. sie den Angehörigen oder Verbänden aller oder mehrerer Länder zugänglich ist;

3. ihre Statuten oder ihre Zwecktätigkeit der öffentlichen Ordnung des Landes, dessen Anerkennung sie nachsuchen, nicht zuwiderlaufen;

4. in den Organen der Gesellschaft (Mitgliederversammlung, Vorstand oder Ausschuß) sich wenigstens ein Angehöriger dieses Landes befindet und die Gesellschaft in diesem Lande einen Bevollmächtigten bestellt.

III. Statuten. Die Gesellschaft muß, um Rechtsfähigkeit zu erlangen, ein Statut haben, welches Bestimmungen enthält:

1. über den Namen der internationalen Gesellschaft;

2. ihren dauernden oder vorübergehenden Sitz;

3. ihren Zweck;

4. die verschiedenen Arten der Mitgliedschaft und deren Erwerb und Verlust;

5. über die Pflichten und die Haftung der Mitglieder. Mangels besonderer Bestimmungen der Statuten haften die Mitglieder auf Grund ihres Beitritts nur bis zur Höhe des festgesetzten Beitrags;

6. über die Leitung der Gesellschaft, die Verwaltung ihres Vermögens, die Wahl und die Befugnisse der damit betrauten Personen, insbesondere über die Person, die zur Führung der Prozesse der Gesellschaft befugt ist; im Zweifel gilt der Schatzmeister der Gesellschaft zur Prozeßführung als befugt;

7. über Voraussetzungen und Form einer Statutenänderung und einer Auflösung der Gesellschaft sowie insbesondere über die Verwendung ihres Vermögens in diesem letzteren Falle.

IV. Rechte und Rechtsvorteile der anerkannten Gesellschaften. Die internationalen Gesellschaften, welche die in Art. 2 genannten Erfordernisse erfüllt haben und deren Statuten die in Art. 3 aufgezählten Bestimmungen enthalten, werden als rechtsfähig anerkannt und haben dieselben Rechte wie die Handelsgesellschaften, deren Mitglieder beschränkt haften. Sie können Grundstücke erwerben, aber nur solche, deren Besitz zur Verwirklichung ihres wissenschaftlichen Zweckes oder zu ihrer Verwaltung erforderlich ist. Sie können alle unentgeltlichen Zuwendungen erwerben. Sie genießen die fiskalischen Vergünstigungen, welche den inländischen Gesellschaften mit gemeinnützigen, humanitären oder sozialen Zwecken zustehen.

V. Eintragungen und Veröffentlichungen. Es wird ein internationales Büro errichtet, welches die erforderlichen Eintragungen und Veröffentlichungen vorzunehmen hat.

Bei diesem Büro sind zur Eintragung in ein Register und zur Veröffentlichung in periodisch erscheinenden amtlichen Mitteilungen einzureichen:

Digitized by Google

1. die Statuten,

2. ein Verzeichnis der Mitglieder der zur Geschäftsführung und Vermögensverwaltung berufenen Organe,

3. die jährlich aufzustellende Rechnung über Einnahmen und Ausgaben.

Eine allgemeine Verordnung soll die Tätigkeit des internationalen Büros regeln und bestimmen, mit welchen Mitteln es zu unterhalten ist. Für die erwähnten Eintragungen können Gebühren erhoben werden. Das Büro überreicht amtlich seine Mitteilungen allen unterzeichneten Mächten, welche in ihren eigenen Amtsblättern alles auf die Gesellschaften Bezügliche veröffentlichen können, z. B. die Tatsache der Gründung, den Zweck der Gesellschaft und den Namen ihres gesetzlichen Vertreters in dem betreffenden Lande.

VI. Verlust der Rechtsfähigkeit. Einer internationalen Gesellschaft, die innerhalb der Grenzen der Gerichtsbarkeit eines Landes anerkannt ist, kann in diesem Lande durch gerichtlichen Spruch auf Antrag der Staatsbehörde (Staatsanwaltschaft und dergl.) oder jedes Beteiligten die Rechtsfähigkeit entzogen werden, wenn die Einkünfte der Gesellschaft zu Zwecken verwendet werden, die nicht in den Statuten vorgesehen sind oder wenn die Gesellschaft die in Art. 5 vorgeschriebenen Veröffentlichungen unterläßt.

Die unterzeichneten Mächte teilen die gerichtlichen Entscheidungen dem internationalen Büro mit. Dieses veröffentlicht sie in seinen amtlichen Mitteilungen. Alle Mächte haben das Recht, der Entscheidung mittels einfacher Nachricht an den Vertreter der Gesellschaft in ihrem Lande auch für den Bereich ihrer Gerichtsbarkeit Gültigkeit zu verschaffen. Wenn die Gesellschaft hiergegen Einspruch erhebt, so entscheiden die Gerichte des betreffenden Landes.

VII. Zuständigkeit der Gerichte. Die Zuständigkeit der Gerichte hinsichtlich der internationalen Gesellschaften bestimmt sich nach den Regeln des internationalen Privatrechts [1]).

---

1) Der französische Text des Entwurfs lautet folgendermaßen:

Projet de Convention Internationale.

Entre les Puissances signataires de la présente convention et celles qui ultérieurement y adhéreront, il est convenu ce qui suit,

I. — Les Puissances contractantes accordent, chacune dans les limites de leurs juridictions aux Associations Internationales sans but lucratif, qui rempliront les conditions dites ci-après, la reconnaissance légale.

II. — Définition. — Sont tenues pour Associations Internationales bénéficiaires de la présente convention lesAssociations:

a) qui poursuivent un but scientifique ou d'intérêt public intéressant tous les pays (mondial), ou plusieurs d'entr'eux (international);

b) qui sont accessibles aux nationaux et collectivités de tous les pays ou de plusieurs d'entr'eux;

c) qui dans leurs statuts et leur activité n'ont rien de contraire à l'ordre public du pays dont elles réclament la protection juridique,

d) que l'organisme représentatif de l'Association (Congrès, Commission centrale ou Comité) comprenne dans son sein au moins un national de ce pays et qu'il désigne dans le pays une personne pour les y représenter.

III. — Statuts. — L'existence légale des Associations est subordonnée a des statuts réglant:

Digitized by Google

III. Kritik des Entwurfs und seiner Begründung.

Die Begründung zum Entwurf argumentiert: Da nationale Gesellschaften sich den Vorschriften des nationalen Rechts anbequemen müssen, so ist es erforderlich, den Gesellschaften, die dies vermeiden wollen, einen extranationalen Charakter, eine Art „Weltangehörigkeit“ zu verschaffen. Das wird erreicht durch Vereinbarung eines internationalen Statuts. Denn eine Gesellschaft gehört dem Staat an, von dessen Recht sie ihre „rechtliche Existenz“ ableitet. Verdankt sie aber ihre rechtliche Existenz nicht

---

1° la dénomination adoptée par l'Association Internationale;
2° son siège permanent ou temporaire;
3° son objet;
4° les diverses catégories de membres reconnues par ses statuts et leurs conditions d'entrée et de sortie;
5° les obligations et les responsabilités des membres. Sauf disposition spéciale des statuts, les membres ne sont tenus du chef de leur souscription qu'au montant de leur cotisation;
6° l'organisation de la direction de l'Association Internationale et de la gestion des biens, les modes de nomination et les pouvoirs des personnes chargées de cette direction et de cette gestion, notamment la désignation du membre aux poursuites et diligences duquel s'exerce le droit d'ester en justice; a défaut de pareille désignation, le trésorier étant le membre compétent;
7° les conditions et les formes de la modification aux statuts ainsi que celles de la dissolution et dans ce cas notamment la destination du patrimoine.

IV. — Droits et avantages accordés aux Associations reconnues.

Les Associations Internationales réunissant les conditions dites à l'art. 2, et dont les statuts règlent les divers points énumérés à l'art. 3, jouissent de la personnification civile et des mêmes droits que ceux accordés aux Associations commerciales à responsabilité limitée. Elles pourront posséder des immeubles, mais seulement ceux nécessaires à la réalisation de leur but scientifique et de leur administration. Elles pourront recevoir toutes libéralités. Elles jouiront des faveurs fiscales accordées aux Associations nationales qui poursuivent des buts d'utilité publique, humanitaires et sociaux.

V. — Enregistrement et Publication des Actes sociaux. — Il est créé un bureau international chargé de l'enregistrement et de la publication des actes des Associations Internationales.

Devront être présentés à ce Bureau, pour y être enregistrés et publiés dans un bulletin périodique officiel:
1° les statuts;
2° la liste des membres composant l'organe de l'Association assumant sa direction et la gestion de ses biens;
3° le compte annuel des recettes et des dépenses.

Un règlement général fixera les conditions de fonctionnement du Bureau international et la manière dont il sera pourvu à son entretien. Des taxes pourront être perçues pour l'enregistrement des énumérés ci-dessus. Le Bureau transmettra officiellement son bulletin à toutes les Puissances signataires, qui pourront faire insérer, dans leurs propres publications officielles, ce qui concerne les Sociétés, que celles-ci ont été constituées, quel est leur objet et quel est le représentant légal dans le pays.

VI. — Déchéance des droits. — La déchéance des droits des Associations Internationales reconnues dans les limites de la juridiction d'un pays peut être prononcée dans ce pays par autorité de justice, à la demande du représentant de l'Etat (Ministère public, procureur d'Etat, etc.), ou de tout intéressé, si les revenus de l'Association sont affectés à des objets ne rentrant pas dans ses statuts ou si elle s'abstient des publications requises à l'art. 5.

Les Puissances signataires communiqueront les décisions de justice intervenues au Bureau international. Ce Bureau les publiera dans son Bulletin. Toutes les Puissances auront le droit de rendre la décision valable, dans les limites de leur juridiction, moyennant simple notification au représentant de l'Association dans leur pays. Si l'Association fait opposition à cette notification, la justice du pays aura à statuer à son tour.

VII. — Compétence des Tribunaux. — La compétence des tribunaux sera déterminée au regard des Associations Internationales, par les règles admises en droit international privé.

Digitized by Google

einem nationalen Rechte, sondern einem internationalen Statut, so trägt sie nicht nationalen, sondern internationalen Charakter, ist folglich den nationalen Gesetzen der einzelnen Staaten entzogen.

Die Begründung sieht also die theoretische Rechtfertigung der internationalen Stellung, die den Gesellschaften durch den Entwurf gewährt ist, in der Tatsache ihrer Internationalität. Der Nationalität in einem bestimmten Staate entbehren sie aber, weil ihnen die Rechtsfähigkeit nicht von den Gesetzen eines bestimmten Staates, sondern von einem internationalen Gesetz verliehen worden ist.

Ihrer Begründung nach scheint also die Konvention zu beruhen auf dem Satze: Die Nationalität einer Gesellschaft folgt dem Staate, der ihr die Rechtsfähigkeit verliehen hat, die Internationalität einer Gesellschaft ist gegeben, wenn sie ihre Rechtsfähigkeit von einer internationalen Quelle ableitet.

Diese Schlußfolgerungen scheinen mir bestreitbar. Jedenfalls ist es nicht ohne Bedenken, den Entwurf auf Sätze dieser Art, über deren Berechtigung ernste Meinungsverschiedenheiten herrschen, theoretisch zu stützen. Gelänge es, seine Abhängigkeit von dieser Streitfrage zu lösen, so würden die Aussichten auf seine Verwirklichung verbessert. Es ist dies möglich und soll im folgenden versucht werden.

1. Gibt es überhaupt eine Staatsangehörigkeit juristischer Personen, worin besteht sie und nach welchem Kriterium bestimmt sie sich? Der Lösung dieser Fragen habe ich eine besondere Schrift gewidmet [1]), ich kann mich daher begnügen, sie hier nur kurz zu erörtern und im übrigen auf die Ausführungen in jener Schrift zu verweisen.

Um die Frage, ob die juristischen Personen ein bestimmtes Recht, eine bestimmte rechtliche Eigenschaft haben können, darf man nicht würfeln, man darf sie nicht aus einem bloßen Gefühl heraus entscheiden wollen, sondern man muß zunächst prüfen, worin das Wesen jenes Rechts, jener Eigenschaft besteht, und sodann zusehen, ob die einzelnen Begriffsmerkmale auf eine juristische Person zutreffen können.

Die Staatsangehörigkeit ist ein gegenseitiges Rechtsverhältnis besonderer Art, eine Summe von Rechten und Pflichten, die ich in der zitierten Schrift als „privilegierte Staatsmitgliedschaft" bestimmt habe. Sie umfaßt auf der einen Seite die Unterworfenheit des Angehörigen unter die Staatsgewalt, auf der anderen Seite gewisse Rechte, gewisse Ansprüche gegen den Staat.

Die juristischen Personen können nun in einem Rechtsverhältnisse zum Staate stehen, welches im großen und ganzen mit dem Begriff dessen sich deckt, was man bei physischen Personen Staatsangehörigkeit nennt. Sie sind fähig, einem Staate untertan zu sein und einen großen Teil derjenigen Pflichten zu besitzen, die den physischen Personen inländischer Nationalität obliegen. Sie sind andererseits der Mehrzahl der den Staatsangehörigen zustehenden Rechte fähig. Allerdings kongruiert dieses Rechts-

1) Die Staatsangehörigkeit der juristischen Personen. (Tübingen 1907.)

Digitized by Google

verhältnis zwischen den juristischen Personen und dem Staate nicht vollständig mit der Staatsangehörigkeit der physischen Personen. Aber einmal gibt es auch innerhalb der letzteren viele Grade [1]). Sodann stimmen Rechte und rechtliche Eigenschaften juristischer Personen selten mit den entsprechenden Rechten oder rechtlichen Eigenschaften der physischen Personen inhaltlich völlig überein [2]). Dies ist eine Folge des verschiedenen Wesens der juristischen und der physischen Personen. Rücksichten der sprachlichen Oekonomie nötigen uns aber zur Vorsicht, ehe wir Dingen, die im wesentlichen gleich sind, verschiedene Namen geben.

Auch welchem Staate eine juristische Person angehört, dürfen wir nicht auf Grund einer bloßen Empfindung entscheiden. Wir haben vielmehr zu prüfen, mit welchem Staat die juristische Person in denjenigen Rechtsbeziehungen steht. deren Gesamtheit wir Staatsangehörigkeit nennen. Auf die Frage, welches Merkmal das entscheidende Kriterium abgibt, soll hier nicht näher eingegangen werden. Nur der Nachweis soll versucht werden, daß man es nicht — der Begründung des Entwurfs folgend — darin finden darf, ob die juristische Person ihre „rechtliche Existenz" von dem Rechte eines bestimmten Staates ableitet oder nicht.

Eines der wesentlichsten Begriffsmerkmale — keineswegs das einzige — der Staatsangehörigkeit ist die Herrschaft des Staates über den Angehörigen. Untersteht eine Person nicht der Herrschergewalt eines Staates, so kann keine Rede davon sein, daß sie ihm angehört. Finden wir daher, daß eine bestimmte Beziehung einer juristischen Person zum Staate dessen Herrschaft über die juristische Person nicht bedingt, so können wir sagen, daß diese Beziehung kein entscheidendes Kriterium für ihre Staatsangehörigkeit abgibt. Es fragt sich mithin: Ist eine juristische Person notwendigerweise der Macht des Staates unterworfen, von dem sie ihre „rechtliche Existenz" ableitet? Kommen wir zu einer Verneinung dieser Frage, so ist der Schluß berechtigt, daß sich die Staatsangehörigkeit einer juristischen Person nicht nach diesem Moment beurteilt.

Der Satz, daß der Staat, der einer juristischen Person die Rechtsfähigkeit verleihe, sie dadurch zu seiner Staatsangehörigen mache, wird gewöhnlich auf folgende Argumente gestützt: Habe die physische Person eine von ihrer rechtlichen Persönlichkeit unabhängige natürliche Existenz, so entstehe die juristische Person mit der Verleihung und verschwinde mit der Entziehung ihrer Rechtsfähigkeit. Durch die Verleihung hauche ihr der Staat das Leben ein, durch die Entziehung töte er sie. Wer aber über Leben und Tod einer Person Gewalt habe, der beherrsche sie. Folglich ge-

1) Frauen und Kinder sind z. B. nicht militärpflichtig, nicht aktiv oder passiv wahlberechtigt. Das Fehlen dieser Pflichten und Rechte bei juristischen Personen beweist daher nichts gegen ihre Fähigkeit zur Staatsangehörigkeit.

2) So ist die juristische Person, wie niemand bezweifelt, fähig, Erbe zu sein, obgleich ihre erbrechtliche Stellung derjenigen der physischen Personen nicht gleich ist, da viele erbrechtlichen Regeln, z. B. die über das Intestaterbrecht, das Pflichtteilsrecht, die Erbunwürdigkeit auf juristische Personen nicht anwendbar sind.

Digitized by Google

höre eine juristische Person dem Staate an, der ihr die Rechtsfähigkeit verliehen habe. Diese Begründung, so bestechend sie auf den ersten Blick sein mag, ist m. E. ein bloßes Spiel mit Worten. Der Staat, dem die juristische Person „ihre Existenz" verdankt, braucht keinerlei Macht über sie zu haben.

Was heißt überhaupt: „Der Staat verleiht einer Gesellschaft Rechtsfähigkeit"? Nichts anderes als dies: er erklärt sie für fähig, ihre rechtlichen Interessen im Rechtswege zu verfolgen, er gewährt ihr den Anspruch auf Rechtsschutz, er übernimmt ihr gegenüber die Verpflichtung, seine Gerichte zum Schutze ihrer Interessen auf ihr Ansuchen tätig werden zu lassen. Er übt also keine Macht über sie aus, sondern er erweitert ihre Macht auf Kosten der seinigen, er macht sich zu ihrem Schuldner.

Man wird vielleicht einwenden: Die Gewährung der Rechtsfähigkeit möge keine Ausübung von Macht sein, aber sie sei Voraussetzung der Herrschaft des Staates über die juristische Person, nur der Staat, der ihr rechtliche Existenz gegeben habe, sei befähigt, sie zu beherrschen. Die Unhaltbarkeit auch dieser Auffassung ergibt sich aus folgendem: Gewöhnlich geht man von der Auffassung aus, die Verleihung der Rechtsfähigkeit sei das Geschenk eines einzigen Staates, während in Wahrheit mehrere Staaten, ja sogar alle Staaten der Erde daran beteiligt sein können. Gesetzt z. B., eine juristische Person habe Grundstücke in verschiedenen Ländern sich zu Eigentum übertragen lassen. Klagt sie ihr Eigentum in den verschiedenen Staaten ein, so ist nach einer ziemlich unbestrittenen Regel des internationalen Privatrechts jeder Staat berechtigt, die Frage des Eigentumsüberganges für das in seinem Gebiet gelegene Grundstück nach seinem Recht zu entscheiden. Das heißt: sein Recht ist befugt, für das in seinem Gebiet belegene Grundstück zu bestimmen, welches die Voraussetzungen eines gültigen Eigentumsüberganges sind und ob sie vorgelegen haben. Und zwar zunächst die speziellen Voraussetzungen, also ob Tradition, ob Grundbucheintragung usw. erforderlich waren und erfolgt sind. Das gleiche muß aber auch für die allgemeinen Errichtungserfordernisse des Rechtsgeschäfts gelten, auch ob diese gegeben waren, entscheidet das Recht der belegenen Sache. Es ist dies eine notwendige Konsequenz des Satzes, daß das Recht der belegenen Sache für die Frage der Gültigkeit des Eigentumsüberganges maßgebend sei. Ueberläßt man ihm die Entscheidung, ob eine rechtliche Wirkung (der Eigentumsübergang) eingetreten ist, so gesteht man ihm auch die Bestimmung darüber zu, welche Voraussetzungen vorliegen mußten, damit jene Wirkung eintreten konnte. Das ist ja nur eine Tautologie. Zu jenen Voraussetzungen gehören aber die für alle Rechtsgeschäfte geltenden allgemeinen (Handlungsfähigkeit, Rechtsfähigkeit usw.) nicht weniger als die speziellen. Sonach entscheidet auch über die Rechtsfähigkeit der juristischen Person das Recht der belegenen Sache, d. h. es entscheidet über ihre rechtliche Existenz, soweit das Eigentum an dem Grundstück in Frage steht [1]) [2]).

1) S. Zitelmann, Int. Privatrecht II, S. 112. A. A. Neumayer, Intern. Verwaltungsrecht I S. 106 ff.

2) Vielfach wird allerdings dieses Recht die juristische Persönlichkeit ohne weiteres

Ob also eine Gesellschaft rechtsfähig ist oder nicht, das bestimmt sich keineswegs notwendig nach dem Recht eines Staates, sondern jeweils nach dem Gesetz des Staates, dessen Recht im konkreten Falle kompetent ist, zu entscheiden, ob die in Frage kommende Rechtswirkung eingetreten ist. Ist der Eintritt verschiedener Rechtswirkungen nach verschiedenen Rechten zu beurteilen, so sind auch verschiedene Rechte an der Entscheidung beteiligt, ob die Gesellschaft rechtsfähig ist.

Unterstände also die juristische Person der Macht des Staates, der ihr die Rechtsfähigkeit verliehen hat, so wäre sie unter Umständen einer Vielheit von Staaten, ja wenn sie Handelsbeziehungen zu allen Staaten der Welt hat, allen diesen Staaten untertan. Daß das nicht der Fall sein kann, leuchtet ein. Dies wird noch offenbarer an einem Beispiel. Gesetzt, die juristische Person habe ihren Sitz und ihren Geschäftsbetrieb in dem Staate A, welchem auch alle ihre Mitglieder angehören, dort sei auch die Gründung vorgenommen; nach den Gesetzen dieses Staates habe die juristische Person die Rechtsfähigkeit erlangt. Sie will ihren Geschäftsbetrieb auf ein anderes Land (B) ausdehnen. Sie muß auch die Anerkennung ihrer Rechtsfähigkeit durch B zu erlangen suchen, da sie sonst dort ihre Ansprüche nicht gerichtlich geltend machen, also überhaupt nicht mit Erfolg tätig sein könnte. Sie erfüllt nun die Voraussetzungen, unter denen Staat B fremden juristischen Personen Rechtsfähigkeit zubilligt und erlangt damit die Anerkennung ihrer Rechtspersönlichkeit durch diesen Staat. Leitet sie in diesem Falle ihre ,,rechtliche Existenz" von A oder von B ab? Die einzige Antwort ist: Von A und B zugleich, von jedem der beiden Staaten für die seinen Gesetzen unterliegenden Fragen. Ist dadurch irgend etwas an der Staatsangehörigkeit der juristischen Person geändert? Mit nichten! Sie ist dem Staate A untertan und bleibt es, mag sie auch in hundert anderen Staaten die Anerkennung ihrer Rechtsfähigkeit nachsuchen und erlangen. Man könnte vielleicht einwenden: A ist der Staat, in dem sie zuerst die Rechtsfähigkeit erlangt hat, er hat sie zu juristischem Leben erstehen lassen. Indes damit würde ein neues Kriterium an die Stelle des bisher für unmaßgeblich erklärten geschoben; es käme danach nicht mehr darauf an, von welchem Staat die juristische Person ihre Rechtsfähigkeit abgeleitet hat, sondern darauf, von welchem Staat sie ihre Rechtsfähigkeit zuerst abgeleitet hat. Im Ernst wird man dieses Moment auch kaum für entscheidend ansehen können. Man denke den Fall doch so, daß die juristische Person zwar vollständig im Staate A wurzelt, aber von vornherein sich zum Ziel setzt, ihre Tätigkeit auf eine ganze Reihe von Ländern zu erstrecken (z. B. Export nach den verschiedensten Staaten des Erdballs zu treiben), daß mithin schon bei ihrer Konstituierung die Gründer Vorbereitungen treffen, um in allen diesen Staaten die Anerkennung der juri-

dann bejahen, wenn sie nach dem am Sitz der juristischen Person geltenden Recht vorhanden ist. Notwendig ist das aber nicht, das deutsche Recht verlangt z. B. zur Anerkennung einer fremden juristischen Person noch Anerkennung durch den Bundesrat (Art. 10 EG. z. BGB.).

Digitized by Google

stischen Person als einer rechtsfähigen zu erlangen. Welcher von ihnen die Anerkennung zuerst ausspricht, kann ein Werk des Zufalls sein. Es ist jedenfalls keineswegs ausgeschlossen, daß ein fremder Staat, da sie die Voraussetzungen erfüllt hat, unter denen er ausländische juristische Personen für rechtsfähig ansieht, die Anerkennung v o r dem Heimatstaat der juristischen Person ausspricht.

Das Problem liegt übrigens für physische Personen ganz analog. Auch sie sind nicht von Natur rechtsfähig, auch ihre Rechtsfähigkeit ist ein Produkt staatlicher Verleihung. Die Kulturstaaten sehen allerdings jeden Menschen als rechtsfähig an. Indes Sklaverei hat es nicht bloß früher gegeben, sondern auch heute noch besteht sie in unkultivierten Staaten. Würde heute in einem Kulturstaat die Sklaverei wieder eingeführt, so wäre dies eine Barbarei, aber es wäre keine Begriffswidrigkeit. Daraus erhellt: rechtsfähig ist auch der Mensch kraft des Willens der Rechtsordnung, auch seine „rechtliche Existenz" leitet er vom Recht ab. Würde die Anerkennung der Rechtsfähigkeit Ausübung von Macht darstellen oder zur Folge haben, so würde sie es bei der physischen Person nicht minder als bei der juristischen. Da aber heute alle Kulturstaaten die sämtlichen Erdenbewohner als rechtsfähig anerkennen, so würden sie demgemäß nach jener Auffassung auch über alle Erdenbewohner herrschen. Diese Folgerung wird niemand ziehen; sie ist aber für die juristischen Personen ebenso unberechtigt wie für die physischen.

Es ergibt sich hieraus: Ein Staat besitzt darum, weil er einer Person die Rechtsfähigkeit verliehen hat, keine Macht über sie. Da aber die juristische Person einem Staate nur dann anzugehören fähig ist, wenn dieser sie beherrscht, so kann die Tatsache der Verleihung der Rechtsfähigkeit für ihre Staatsangehörigkeit nicht entscheidend sein.

Die Begründung des Vertragsentwurfs irrt mithin auch, wenn sie annimmt, einer Gesellschaft werde dadurch der Charakter einer ü b e r s t a a t l i c h e n, i n t e r n a t i o n a l e n zuteil, daß sie ihre „rechtliche Existenz" nicht von dem Rechte eines bestimmten Staates, sondern von einem ü b e r s t a a t l i c h e n R e c h t e a b l e i t e. Wie eine Gesellschaft nicht darum Angehörige eines Staates ist, weil seine Gesetze sie als rechtsfähig anerkennen, so ist sie auch nicht darum international, weil ihre Anerkennung auf einem internationalen Statut beruht. Allerdings ist gar nicht zu bestreiten, daß es juristische Personen gibt, die keinem Staate angehören. Die katholische Kirche als Ganzes (im Gegensatz zu ihren einzelnen Instituten) ist z. B. eine solche. Welchem Staate sollte sie wohl angehören? Keines der gewöhnlich angeführten Kriterien der Staatsangehörigkeit in einem bestimmten Lande kann hier maßgebend sein, insbesondere ist es undenkbar, die katholische Gesamtkirche dem italienischen Staate als Staatsangehörige zuzuweisen, etwa weil sich dort ihr Verwaltungsmittelpunkt befinde. Dies kann schon darum nicht zutreffen, weil der italienische Staat sich durch das Garantiegesetz jeder Einwirkung auf dieses Verwaltungszentrum begeben hat, also keine Macht über die Gesamtorgani-

Digitized by Google

sation ausüben will, was nach dem Gesagten Vorbedingung für die Anerkennung einer juristischen Person als Staatsangehörige ist. Ebenso gibt es zweifellos juristische Personen, insbesondere solche mit ideellen Zwecken, die sich über verschiedene Länder ausbreiten und kaum als Angehörige dieser Staaten, welcher Theorie man sich auch anschließe, betrachtet werden können. Nur dies ist zu bestreiten, daß die Gesellschaften, deren Rechtsverhältnisse durch internationales Statut geregelt werden, dadurch international, staatenlos werden. Man erwäge nur folgendes: Nach Art. 2 des Entwurfs der Staatenkonvention sind diejenigen Gesellschaften als international zu betrachten, die einen überstaatlichen Zweck verfolgen, den Angehörigen mehrerer Staaten offen stehen und gewisse weitere Voraussetzungen erfüllen, die eine Kontrolle der Vertragsstaaten ermöglichen sollen. Gesetzt, eine solche Gesellschaft habe sich in einem bestimmten Lande gebildet, alle Mitglieder gehörten vorläufig diesem Staate an, dort habe sie ihren Sitz. Solange ihre Organisation die Grenzen dieses Landes nicht überschritten hat, ist sie m. E. zweifellos als dessen Angehörige zu betrachten. Die Tatsache, daß sie international interessierende Zwecke verfolgt, macht sie nicht zu einer internationalen, da unbestrittenermaßen die Staatsangehörigkeit einer juristischen Person sich nicht nach ihren Zwecken beurteilt. Ebensowenig ist sie international vermöge des Umstandes, daß die Untertanen mehrerer Länder ihr als Mitglieder beitreten können. Denn kaum jemals ist der Satz aufgestellt worden, daß die Staatsangehörigkeit einer juristischen Person der Staatsangehörigkeit ihrer Mitglieder folge, um so weniger ist die Statutenbestimmung, daß die Angehörigen eines bestimmten Landes oder mehrerer Länder Mitglieder werden können, entscheidend für die Staatsangehörigkeit der juristischen Person. Es ist also sehr wohl der Fall denkbar, daß unter den Gesellschaften, denen der Vertragsentwurf als internationalen eine von dem Recht der einzelnen Staaten unabhängige, internationale Stellung schaffen will, sich solche befinden, die einem bestimmten Staate angehören.

2. Demnach könnte es scheinen, als ob der Entwurf von falschen Voraussetzungen ausgehe und zu falschen Folgerungen führe, daher unannehmbar sei. Dies ist indes keineswegs der Fall. Im Gegenteil, es ist erfreulich zu beobachten, wie sicher juristischer Takt und klare Erkenntnis der faktischen Notwendigkeiten die Verfasser des Entwurfs über theoretische Pfadlosigkeit hinweg zum Ziel geführt haben. Der Entwurf ist, obgleich der soliden begrifflichen Fundamentierung entbehrend, doch durchaus brauchbar. M. E. ist es auch möglich, ihn von der Verbindung mit der wie gezeigt sehr schwierigen und bestrittenen Frage der Staatsangehörigkeit der juristischen Personen zu lösen. Die den „internationalen" Gesellschaften in dem Entwurf zugedachten Vorteile können diesen gewährt werden, ganz ohne Rücksicht darauf, ob sie einem Staate angehören oder ob sie eine „internationale Staatsangehörigkeit", eine Weltangehörigkeit haben. Diese Frage könnte also, auch wenn der Entwurf die Kraft eines internationalen Gesetzes erlangte, offen bleiben.

Digitized by Google

Die inländische Nationalität einer Gesellschaft schließt nicht aus, daß diese in einzelnen Beziehungen als ausländische behandelt wird. So versagen z. B. häufig aus Zweckmäßigkeitsgründen die Flaggengesetze der verschiedenen Staaten den Schiffen solcher Gesellschaften, die gewisse ausländische Elemente enthalten, die Befugnis zur Führung der inländischen Flagge (ein Recht, das bei physischen Personen aus der Staatsangehörigkeit des Schiffseigentümers folgt), trotzdem jene Gesellschaften im übrigen die Rechtsstellung inländischer Gesellschaften in vollem Maße haben. Hier wird also eine inländische Gesellschaft in einer bestimmten Beziehung als ausländische behandelt.

Umgekehrt ist es denkbar, daß ein Staat gewissen juristischen Personen, deren ausländische Staatsangehörigkeit feststeht, dennoch eine Reihe von Vorteilen zubilligt, die sonst nur inländische juristische Personen genießen. Es liegt z. B. nahe, einem in Frankreich ansässigen Verein mit deutschen Mitgliedern, der sich die Erhaltung deutscher Nationalität unter den Deutschen Frankreichs zum Ziel setzt, in Deutschland gewisse Erleichterungen zu gewähren, die sonst ein Ausfluß deutscher Staatsangehörigkeit sind, ihn z. B. bei Prozessen vor deutschen Gerichten von der Hinterlegung der Prozeßsicherheit oder der Leistung eines doppelten Kostenvorschusses zu befreien, die Ausländern sonst obliegen, oder ihn in bezug auf die Anerkennung seiner Rechtsfähigkeit den deutschen juristischen Personen gleichzustellen. Der Verein ist zweifellos ein französischer, welcher Theorie man auch beipflichte, da er in Frankreich gegründet, ansässig, bei den dortigen Gerichten registriert ist und auch seine Tätigkeit auf französischem Gebiet entfaltet; die Nationalität seiner Mitglieder und der Charakter des von ihm verfolgten Zweckes kann hieran nach übereinstimmender Auffassung der Literatur nichts ändern. Dennoch ließe es sich rechtfertigen, ihn in Deutschland wenigstens in einzelnen Beziehungen als einen deutschen zu behandeln. Wie weit dies zweckmäßig ist, soll hier nicht untersucht werden. Es genüge, dargetan zu haben, daß die Ausländereigenschaft einer juristischen Person ihrer Behandlung als einer inländischen in einzelnen Beziehungen nicht begrifflich entgegensteht. Eine solche sozusagen fragmentarische Staatsangehörigkeit habe ich in meiner zitierten Schrift (S. 13) „unechte Staatsangehörigkeit einer juristischen Person" genannt (im Gegensatz zur „echten Staatsangehörigkeit", die vor allem voraussetzt, daß der Staat die Organisation der juristischen Person beherrscht). Es ist demnach denkbar, daß die juristische Person echte Staatsangehörige eines Landes und außerdem noch unechte Staatsangehörige eines zweiten Landes ist.

Auf nichts anderes nun als darauf, den „internationalen Gesellschaften" in den Vertragsstaaten wenigstens eine solche „unechte Staatsangehörigkeit" zu garantieren, läuft der Zweck des von dem Kongreß vorgeschlagenen Vertragsentwurfs hinaus. Die internationalen Gesellschaften sollen davor bewahrt bleiben, in den Vertragsstaaten den Nachteilen zu verfallen, welchen dort die ausländischen Gesell-

Digitized by Google

schaften hinsichtlich der in dem Entwurf behandelten Rechtsfragen ausgesetzt sind. Daß das die Absicht ist, ergibt sich einmal aus der Begründung des Entwurfs. Diese führt aus, die Annahme der Konvention entziehe die internationalen Gesellschaften den Mängeln und Zufällen der nationalen Gesetzgebungen und enthebe sie der Notwendigkeit, eine bestimmte Nationalität anzunehmen. M. a. W.: die Gesellschaften sind bis jetzt gezwungen gewesen, die Nationalität eines Landes anzunehmen, wollten sie den Nachteilen entgehen, die ihre Ausländereigenschaft ihnen daselbst zuzog; die Konvention soll sie von diesem Zwange befreien, sie soll ihnen die Vorteile der Inländereigenschaft gewähren, ohne daß sie die Staatsangehörigkeit in jenem Lande zu erwerben brauchen. Dieser Zweck des Entwurfs ergibt sich aber auch aus dessen einzelnen Bestimmungen. Eine der Hauptschwierigkeiten für die über mehrere Länder ausgebreiteten juristischen Personen besteht bis jetzt in der Unsicherheit, ob und unter welchen Voraussetzungen sie in allen diesen Ländern als rechtsfähig angesehen werden; gelten sie in einem bestimmten Land als ausländische, so unterliegen sie in bezug auf ihre Anerkennung allen Nachteilen, denen insoweit die ausländischen Gesellschaften ausgesetzt sind; gelten sie als inländische, so fällt allerdings diese Schwierigkeit weg; wann sie aber nach dem Rechte eines bestimmten Staates als ausländische und wann als inländische betrachtet werden, das ist meist nicht leicht und überdies vielfach nach den Rechten der einzelnen Staaten verschieden zu beantworten. Diese Unsicherheit zu beseitigen, ist die Absicht des Entwurfs. Unter bestimmten Voraussetzungen (Eintragung in ein internationales Register usw.) sollen nach Art. 4 die internationalen Gesellschaften in allen Vertragsstaaten als rechtsfähig anerkannt werden. Anerkennung der Rechtsfähigkeit unter leicht zu erfüllenden Bedingungen — das bedeutet aber annähernde Gleichstellung mit den inländischen Gesellschaften in einem wesentlichen Punkte. Auch diese werden (sofern sie ideelle Zwecke verfolgen) die Rechtsfähigkeit meist auf ähnliche Weise erlangen (z. B. durch Eintragung in ein Vereinsregister). Auch die Anerkennung der internationalen wird gerade wie die der inländischen Gesellschaften dem Entwurf gemäß davon abhängig gemacht werden können, daß sie „nach dem öffentlichen Vereinsrecht erlaubt sind" (vgl. Deutsches Bürgerliches Gesetzbuch § 61, Abs. 2) und daß auch sonst keine polizeilichen Bedenken gegen sie vorwalten. Denn nur diejenigen Gesellschaften sind nach Art. 2 Ziff. 3 des Entwurfs als „internationale" anzusehen, nehmen also an den diesen gewährten Vergünstigungen teil, „deren Statuten oder deren Zwecktätigkeit der öffentlichen Ordnung des Landes, dessen Anerkennung sie nachsuchen, nicht zuwiderlaufen". Denkbar wäre allerdings, daß ein Staat einheimischen Gesellschaften mit gleichen Zwecken Rechtsfähigkeit nur im Wege der behördlichen Verleihung erteilt; die den internationalen Gesellschaften durch den Vertrag gewährte Rechtsstellung wäre unter dieser Voraussetzung noch günstiger als die der einheimischen, da sie die Anerkennung ihrer Rechtsfähigkeit nach dem Entwurf schon durch

Digitized by Google

Eintragung in das internationale Register erlangen. Dieser Fall dürfte aber kaum eintreten, denn ein Staat, der einheimischen Gesellschaften mit ideellen Zwecken die Rechtsfähigkeit nur im Wege der Verleihung gewährt, wird sich nicht dazu herbeilassen, internationale Gesellschaften des gleichen Charakters auf eine bloße Eintragung hin als rechtsfähig zu behandeln, ihnen also eine günstigere Stellung einzuräumen, als seinen eigenen Gesellschaften. Der Staatenvereinbarung werden daher — das kann als zweifellos angesehen werden — nur solche Staaten beitreten, deren einheimische Gesellschaften mit ideellen Zwecken eine ähnliche Rechtsstellung genießen, wie die in dem Entwurf für die internationalen Gesellschaften vorgesehene — man kann also mit Recht behaupten, daß die Tendenz des Entwurfs, was die Anerkennung der Rechtsfähigkeit der internationalen Gesellschaften angeht, darauf zielt, diese den einheimischen gleichzustellen, d. h. ihnen eine Behandlung zuteil werden zu lassen, die sonst nur aus der Inländereigenschaft einer Gesellschaft fließt. — Wenn ferner Art. 4 ihnen die Fähigkeit, Grundbesitz zu erwerben und unentgeltliche Zuwendungen entgegenzunehmen zuspricht, so soll hierdurch die Anwendung solcher landesrechtlicher Vorschriften ausgeschaltet werden, die ausländischen Gesellschaften jene Fähigkeiten aberkennen; es soll also auch in dieser Hinsicht Gleichstellung der internationalen Gesellschaften mit den nationalen eintreten. — Daß durch die Zusicherung fiskalischer Vergünstigungen in Art. 4 eine Gleichstellung mit den inländischen Gesellschaften herbeigeführt werden soll, wird mit ausdrücklichen Worten gesagt („sie genießen die fiskalischen Vergünstigungen, welche inländischen Gesellschaften mit gemeinnützigen, humanitären oder sozialen Zwecken gewährt werden“).

Die internationalen Gesellschaften sollen also von gewissen Schwierigkeiten, Unsicherheiten und Benachteiligungen befreit werden, die daraus resultieren, daß ein Staat sie als ausländische betrachtet oder betrachten könnte. Sie sollen in bestimmten, durch den Entwurf näher bezeichneten Beziehungen den inländischen Gesellschaften in allen Vertragsstaaten gleichgestellt werden. Sie sollen, um den oben erläuterten Ausdruck zu wiederholen, in diesen Staaten fragmentarische, „unechte“ Staatsangehörigkeit genießen. Der Frage, welchem Staate sie in Wirklichkeit angehören, wird dadurch in keiner Weise präjudiziert. Wenn eine Gesellschaft die Staatsangehörigkeit in einem bestimmten Staate schon besitzt, so folgt die ihr im Entwurf zugesicherte Rechtsstellung in diesem Staat größtenteils bereits aus ihrer Inländerqualität. Gehört sie ihm nicht an — mag sie als Angehörige eines fremden Staates oder als staatenlos, als „überstaatlich“ betrachtet werden müssen — so genießt sie jene Stellung in diesem Staate nunmehr auf Grund des Vertrags, sie ist, obgleich diesem Staate fremd, doch zu einer fragmentarischen Staatsangehörigkeit zugelassen, wie auch nach dem oben Gesagten ein Staat juristischen Personen des Auslandes der inländischen Nationalität ihrer Mitglieder wegen jene beschränkt inländische Rechtsstellung einräumen kann.

Digitized by Google

Es war demnach für die Verfasser des Entwurfs nicht erforderlich, zu der Frage der Nationalität der Gesellschaften, deren Rechtsverhältnisse er regeln soll, überhaupt Stellung zu nehmen. Mögen die Gesellschaften einem der Staaten angehören, über deren Gebiet sie sich ausbreiten, mögen sie eine besondere Spezies von Gesellschaften darstellen (die den Staaten übergeordneten, die internationalen Gesellschaften) — der in dem Vertragsentwurf ihnen zugedachten Vorteile können sie auf jeden Fall teilhaftig werden, denn deren Gewährung ist nicht von der Nationalität der Gesellschaften abhängig.

Man könnte danach Zweifel hegen, ob sich nicht die Ausmerzung der Bezeichnung „internationale Gesellschaften" in dem Entwurf empfehle, da dieses Wort ein Urteil über den Charakter der Gesellschaft enthalte, das nach den obigen Ausführungen nicht zulässig sei. Indes, es erscheint mir zweckmäßig, diesen Ausdruck beizubehalten, da er in leicht faßlicher Weise die richtige Idee veranschaulicht, daß diese Gesellschaften internationale Zwecke verfolgen und eine internationale Organisation erstreben. Man muß sich nur vor dem Gedanken hüten, als sei durch jene Bezeichnung bereits etwas über die Staatsangehörigkeit der Gesellschaft ausgesagt.

Wenn ich hier versucht habe, dem Entwurf (den ich im übrigen befürworte) eine andere konstruktive Grundlage zu geben, so scheint mir dies nicht theoretische Spielerei. Indem das Problem losgelöst wird von der Notwendigkeit einer Stellungnahme zu der Frage der Nationalität der Gesellschaften, wird es gesichert gegen die Einwendungen und Anfeindungen, die aus den vielen Meinungsverschiedenheiten über jene lebhaft umkämpfte Frage sich ergeben könnten. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, auch solche mit dem Entwurf zu befreunden, die über die Staatsangehörigkeit der Gesellschaften eine andere Meinung haben wie seine Verfasser.

3. Die Rechtslage der „internationalen Gesellschaften" würde sich in Deutschland nach Inkrafttreten der Konvention etwa folgendermaßen gestalten:

Der Entwurf bezieht sich auf Gesellschaften, deren Zweck — um die Worte des Deutschen Bürgerlichen Gesetzbuches zu gebrauchen — „nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist". Es scheiden also nicht bloß die Handelsgesellschaften aus, sondern alle Gesellschaften, die nicht rein ideelle Zwecke haben; die Rechtsverhältnisse der Gesellschaften mit wirtschaftlichen Zwecken wären nach den Regeln des internationalen Privatrechts und des Fremdenrechts zu beurteilen. Unter „internationalen Gesellschaften" sind aber nicht Gesellschaften im Rechtssinn, sondern wohl vorwiegend solche zu verstehen, deren Organisation rechtlich als Verein anzusprechen ist, die also korporativ aufgebaut sind [1]).

1) Stiftungen hat wohl der Entwurf nicht im Auge, da eine der Voraussetzungen, unter denen nach Art. 2 eine juristische Person als „internationale Gesellschaft" anzu-

Digitized by Google

Rechtsfähigkeit sollen die internationalen Gesellschaften nach dem Entwurf erwerben durch Eintragung in das internationale Vereinsregister, vorausgesetzt, daß ihre Zwecke, mögen sie statutarisch festgelegt sein oder rein tatsächlich aus dem Verhalten der Gesellschaft sich ergeben, nicht dem deutschen öffentlichen Recht zuwiderlaufen. Durch diese Klausel erhält, wie gesagt, der Staat eine gewisse Garantie dafür, daß nicht staats- oder ordnungsfeindliche internationale Gesellschaften sich die Anerkennung durch das deutsche Recht erschleichen [1]). Auch nach Eintragung in das internationale Register würden die Gerichte die Rechtsfähigkeit für Deutschland verneinen können, falls die Gesellschaft Zwecken nachginge, deren Verfolgung in Deutschland gegen das öffentliche Recht verstößt. Denn auch die Abwesenheit solcher Zwecke gehört nach Art. 2 zu den Voraussetzungen der „Internationalität" der Gesellschaft und folglich des Erwerbs der Rechtsfähigkeit durch Eintragung in das internationale Register. Die internationale Gesellschaft würde, falls sie als deutsch zu betrachten wäre (was m. E. jedenfalls dann der Fall ist, wenn sie ihren Sitz in Deutschland hat und ihre Organisation sich vorläufig auf Deutschland beschränkt), diese Rechtsstellung ohne Rücksicht auf den Entwurf schon auf Grund der deutschen Gesetze genießen, mit dem einen Unterschied, daß die Eintragung statt in das internationale Register in das deutsche Vereinsregister zu erfolgen hätte. Durch die Konvention gewinnt aber die deutsche Gesellschaft die Sicherheit ihrer Anerkennung auch in allen anderen Vertragsstaaten auf Grund der bloßen Eintragung in das internationale Register. Wäre sie als eine außerdeutsche zu betrachten (z. B. weil ihr Sitz sich im Ausland befindet und ihre Organisation sich noch nicht auf Deutschland erstreckt), so würde sie durch die Eintragung in das internationale Register alle die Schwierigkeiten vermeiden, die sonst der Anerkennung einer ausländischen Gesellschaft in Deutschland entgegenstehen (Nachweis, daß sie schon in ihrem Heimatsstaate rechtsfähig ist, und Beschluß des Bundesrates).

Eine weitere Kontrolle über die internationale Gesellschaft gewährt die Bestimmung des Art. 2 d, daß eine Gesellschaft nur dann als eine internationale im Sinne der Konvention anzusehen sei, wenn sie einen Bevollmächtigten in Deutschland bestellt. Diese Regelung ist nicht ohne Vorbild im deutschen Recht. § 4 des Reichsgesetzes über das Auswanderungswesen vom 9. Juni 1897 ordnet z. B. an:

„Ausländischen .... Gesellschaften .... darf die Erlaubnis (zum Auswanderungsbetrieb) nur erteilt werden, wenn sie einen im Reichsgebiet

---

sehen ist, darin besteht, daß die „Angehörigen aller oder mehrerer Vertragsstaaten zu ihr Zutritt haben", was auf Stiftungen nicht zutreffen könnte. Da übrigens Deutschland gemäß § 80 BGB. Stiftungen nur dann als rechtsfähig anerkennt, wenn sie die G e n e h m i g u n g des Bundesstaats erlangt haben, in dem die Stiftung ihren Sitz hat, so würde es der Konvention wohl kaum beitreten, wenn sie sich auf Stiftungen bezöge, denn es kann ihm nicht zugemutet werden, die „internationalen" Stiftungen besser zu behandeln als seine eigenen.

1) Vgl. den Abänderungsvorschlag von Bar's in den Documents préliminaires des Kongresses (Nr. 43, S. 14), wonach die Gesellschaften nur dann als rechtsfähig in einem Staate gelten sollen, wenn dieser nicht in einer bestimmten Frist Widerspruch erhoben hat.

Digitized by Google

wohnhaften Reichsangehörigen zu ihrem Bevollmächtigten bestellen, welcher sie in den auf die Beförderung der Auswanderer bezüglichen Angelegenheiten Behörden und Privaten gegenüber rechtsverbindlich zu vertreten hat."

Sinn und Zweck dieser Vorschrift decken sich im wesentlichen mit denen des Art. 2 d des Entwurfs.

Nach Art. 4 sollen die internationalen Gesellschaften, welche den genannten Erfordernissen genügt haben, fähig sein, solche Grundstücke zu besitzen, deren Besitz „zur Verwirklichung ihres wissenschaftlichen Zweckes oder zu ihrer Verwaltung erforderlich ist". In Deutschland ist teilweise der Erwerb von Grundstücken durch juristische Personen — auch deutscher Nationalität — an staatliche Genehmigung geknüpft [1]). Man wird annehmen dürfen, daß durch Art. 4 der internationalen Gesellschaften nur die allgemeine Fähigkeit zum Erwerb von Grundstücken garantiert werden soll, daß also an der Wirksamkeit der den Erwerb von staatlicher Genehmigung abhängig machenden Bestimmungen auch für die internationalen Gesellschaften nichts geändert wird. Andernfalls würde der Zutritt zu der Konvention für Deutschland nicht ohne Bedenken sein, da es den internationalen Gesellschaften nicht Privilegien vor den inländischen gewähren kann. Analoges gilt für die unentgeltlichen Zuwendungen, die zu erwerben die internationalen Gesellschaften nach dem Entwurf fähig sein sollen — denn Schenkungen oder Zuwendungen von Todeswegen erwerben auch die deutschen Gesellschaften nur im Wege staatlicher Genehmigung [2]).

Nach Art. IV sollen die internationalen Gesellschaften die fiskalischen Vergünstigungen derjenigen inländischen Gesellschaften genießen, die gemeinnützige, humanitäre oder soziale Zwecke vorfolgen. In Betracht käme hier z. B. § 12 des Erbschaftssteuergesetzes, der von Erbschaften an inländische Kirchen und an inländische Gesellschaften usw., die ausschließlich kirchliche, mildtätige oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, eine geringere Erbschaftssteuer erhebt als von Zuwendungen an andere Personen.

Vielleicht wäre eine Vergünstigung der internationalen Gesellschaften über das hinaus, was ihnen der Text des Entwurfs zusichert, angemessen. Die internationalen Gesellschaften müssen, um ihre Rechte in Deutschland ungehindert verfolgen zu können, von der Verpflichtung zur Leistung einer Prozeßkaution und ähnlichen prozessualen Nachteilen befreit sein, die ihnen nach deutschem Prozeßrecht obliegen, wenn sie als ausländische zu betrachten sind.

Nach Art. VI soll den internationalen Gesellschaften die Rechtsfähigkeit entzogen werden können, wenn sie „ihre Einkünfte zu Zwecken verwenden, die nicht im Statut vorgesehen sind" [3]). Vielleicht würde es sich

1) Vgl Art. 7 des preuß. Ausführungsgesetzes zum BGB.

2) S. Art. 6 des preußischen Ausführungsgesetzes zum BGB. Vgl. auch die Bemerkungen von Bar's in den Documents préliminaires.

3) Dasselbe gilt, wenn sie Zwecke verfolgt, die nach dem öffentlichen Vereinsrecht verboten sind, denn dann ist sie gemäß Art. II⁰ nicht mehr als internationale Gesellschaft anzusehen, braucht mithin nicht mehr als rechtsfähig behandelt zu werden; damit erledigt sich der Einwand Jittas in den Documents préliminaires Nr. 43, S. 9.

Digitized by Google

empfehlen, statt dessen zu sagen: „wenn sie Zwecke verfolgten, die nicht im Statut vorgesehen sind", denn ein Verein kann solche Zwecke auch verfolgen, ohne gerade seine Einkünfte darauf zu verwenden.

Der Entwurf läßt noch eine Reihe weiterer Fragen offen und ist auch wohl mancher Verbesserungen fähig. Allein im ganzen scheint er mir einen durchaus gangbaren und auch für Deutschland annehmbaren Weg einer internationalen Verständigung anzugeben. Der Kongreß hat beschlossen, ihn nunmehr den einzelnen Regierungen zu übermitteln. Diese werden ihm die Gestalt zu geben wissen, die den Interessen aller Länder entspricht.

Digitized by Google

Die parlamentarische Beschlussfassung.

Von

Dr. Adolf Tecklenburg
Privatdozenten in Bern.

Die Grundlage für die Erörterung eines so wenig wissenschaftlich betrachteten Instituts, wie es die Beschlußfassung überhaupt so gut wie die parlamentarische im besonderen ist, muß die geschichtliche Darstellung ihrer Gestaltung bilden. Abgelöst von dieser sind nur rationalistische Erwägungen, wie sie besonders die Periode der französischen Revolution gezeitigt hat [1]), möglich; diese führen aber zu Ergebnissen, deren unmittelbare praktische Verwertung wenigstens so gut wie ausgeschlossen erscheint. Auf der geschichtlichen Grundlage kann dann namentlich durch Vergleichung des Verfahrens in den Parlamenten verschiedener Staaten eine Beurteilung und Ergründung des Wesens der Beschlußfassung stattfinden. Die letztere Aufgabe macht freilich eine Berücksichtigung der Beschlußfassung in anderen Anwendungsfällen, als bloß im Parlament, wünschenswert; wir werden uns darum dort einen Blick auch über die parlamentarische Beschlußfassung hinaus auf die gerichtliche nicht versagen.

Bei der zunächst vorzunehmenden geschichtlichen Betrachtung läßt unser Ziel, auch zu einer dogmatischen Erörterung der Beschlußfassung (unter III) zu gelangen, es zweckmäßig erscheinen, schon der historischen Darstellung eine inhaltliche Teilung zugrunde zu legen, nämlich die Entwicklung der Beschlußfassung in Hinsicht auf eine einzige einheitliche Frage (unter I) getrennt von der Beschlußfassung über eine zusammengesetzte Vorlage (unter II) zu behandeln.

I. Die älteste Ordnung des parlamentarischen Beschlußverfahrens finden wir natürlicherweise in dem Lande mit dem ältesten Parlament, in England. Die Grundlage des Verfahrens bildet ein Vorschlag, welcher von der Regierung oder einem Parlamentsmitgliede ausgeht, der Antrag („motion"). Dem Antrage können von andern Mitgliedern Abänderungsanträge („amen-

1) S. darüber T e c k l e n b u r g , Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich, 1911, S. 50 ff., 80 ff.

Digitized by Google

dements") gegenübergestellt werden[1]). Antrag und Amendements kommen in ein und demselben Beschlußverfahren zur Erledigung.

Die Amendierung ist sowohl, was die Fassung der Amendements anlangt, als auch in Hinsicht auf die Reihenfolge, in welcher sie zur Abstimmung gebracht werden, formalistisch geregelt. Inhaltlich ist nur die Forderung hervorzuheben, daß das Amendement sich auf den Hauptantrag nach seinem Sinne beziehen und daher für diesen relevant sein muß [2]). In seiner Wortfassung muß sich das Amendement dergestalt an den Hauptantrag anlehnen, daß dieser im Falle der Annahme des Amendements und seiner darauf erfolgenden Hinzufügung zum Hauptantrag einen vernünftigen Sinn ergibt [3]). Geht man hierbei auch so weit, daß von dem Hauptantrag, welcher bei seiner Verkündigung durch den Sprecher stets durch die Formel: ,,the question is, that . . . ." eingeleitet wird, alle Worte durch ein Amendement bis auf das ,,that" beseitigt werden können, so ist eben gerade dieser Umstand für den englischen Amendierungsformalismus charakteristisch. Das Amendement beseitigt oder ersetzt nämlich nie den Hauptantrag vollständig; es bleibt stets ein Bestandteil des ursprünglichen Antrages, der durch die Abstimmung über das Amendement noch nicht erledigt erscheint, und seien es nur die logisch inhaltsleeren Worte, ,,the question is, that" [4]). So beseitigt ein Amendement immer nur Bestandteile, Worte des Hauptantrages, oder ändert oder ergänzt sie, und hieraus ergibt sich die Möglichkeit, die Amendements, was ihre Fassung betrifft, in folgende Gruppen einzuteilen:

1. Amendements gerichtet auf Auslassung bestimmter Worte des Hauptantrages (amendements suppressifs),
2. Amendements gerichtet auf Hinzufügung gewisser Worte (amendements additifs),
3. Amendements gerichtet auf Auslassung bestimmter Worte des Hauptantrages unter Ersetzung durch andere Worte (amendements substitutifs) [5]).

Für die Reihenfolge, in welcher ein Amendement gegenüber dem Hauptantrag zur Abstimmung gebracht wird, gilt die Regel, daß das Amendement vor dem Hauptantrag zur Abstimmung kommt [6]).

Dabei ergibt sich aus der unvollständigen Fassung der Amendements von selbst, daß nach Abstimmung über ein Amendement stets noch über den Hauptantrag in seiner ursprünglichen oder durch die Annahme eines Amendements veränderten Gestalt abgestimmt werden muß.

---

1) Manual of Procedure in the Public Bussiness of the House of Commons. Prepared by the Clerk of the House (C. P. I[lbert]) No. 116, 130 ff.

2) Manual 131 (1), Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, 1905, S. 499.

3) Redlich, S. 499.

4) Tatsächlich wurde einmal, als ein Amendement, alle Worte hinter ,,that" wegzulassen, angenommen und die Hinzufügung anderer Worte abgelehnt war, noch über die verbliebenen Worte des Hauptantrages abgestimmt und natürlich die Ablehnung ausgesprochen (May, Das englische Parlament und sein Verfahren, übersetzt von Oppenheim, 2. Aufl., 1880, S. 283, 284; vgl. auch 271 ff.).

5) Manual, No. 130; Bentham, Tactique des Assemblées Politiques Délibérantes, herausgegeben von Dumont, Brüssel 1840 (im folgenden zitiert als Bentham-Dumont), p. 174.

6) Redlich, S. 501, May-Oppenheim S. 282 ff.

Digitized by Google

Die Reihenfolge für die Amendements untereinander ist gleichfalls formalistisch geregelt. Es wird Wort für Wort, Zeile für Zeile des Hauptantrages durchgenommen, und wo man zuerst auf ein Amendement stößt, hat dieses Priorität [1]).

Zu jedem Amendement können Unteramendements gestellt werden. Diesen gegenüber wird das Amendement gleich einem Hauptantrag behandelt, und so ergeben sich für das Unteramendement gegenüber dem Amendement dieselben Regeln, wie für letzteres gegenüber dem Hauptantrag, und zwar sowohl in Hinsicht auf ihre Fassung, als auch auf die Reihenfolge bei der Abstimmung; wie Amendements vor dem Hauptantrag, so werden auch Unteramendements vor dem Amendement zur Abstimmung gestellt. Somit wird bei Ablehnung des Unteramendements über das Amendement in seiner reinen Gestalt abgestimmt; bei Annahme des Unteramendements wird das Amendement in der durch jenes veränderten Gestalt zur Abstimmung gebracht [2]).

Ein Beschlußverfahren, so bodenständig, wie es das englische war, vermochte nicht bis in seine Einzelheiten und Willkürlichkeiten übertragen zu werden. Dazu war die Rationalisierung des Verfahrens erforderlich; es war nach den vernünftigen Gründen und Zwecken des Verfahrens zu fragen. Es gilt also hier das gleiche, wie von der Verpflanzung des englischen Konstitutionalismus überhaupt. Nur hatte sich um unseren spezielleren Gegenstand Montesquieu noch nicht gekümmert. Es war Mirabeau vorbehalten, durch Vermittlung Benthams die Rezeption der englischen Geschäftsordnung für den Kontinent anzubahnen. Da die Art, in welcher sich diese Rezeption vollzog, bis in ihre Zufälligkeiten hinein für die spätere Entwicklung folgenreich wurde, so kann ihre Schilderung nicht umgangen werden.

Bentham, von Gedanken zu Gedanken eilend, empfand es lästig, seine hingeworfenen Notizen zu publikationsreifen Abhandlungen zu gestalten. Diese Arbeit überließ er seinen Freunden und Schülern [3]). So kommt es, daß wir von zwei Anhängern Benthams Bearbeitungen über die parlamentarische Beschlußfassung haben.

Die erste Bearbeitung wurde auf Veranlassung Mirabeaus durch Romilly [4]) vollzogen; sie ist die kürzere, und wurde, nachdem sie von Dumont ins Französische übersetzt war [5]), von Mirabeau 1789 in Paris veröffentlicht [6]). Eine umfangreichere Untersuchung Benthams wurde später durch Dumont unter dem Titel: „Tactique des Assemblées Politiques Délibérantes“ in Paris (1816) veröffentlicht. Ihr

1) Redlich, 642, 846 f.; Hatschek, Englisches Staatsrecht 1905, S. 450; May-Oppenheim, S. 284.
2) May-Oppenheim, S. 286 f.
3) Siegwart, Benthams Werke und ihre Publikation (Politisches Jahrbuch der Schweiz. Eidgenossenschaft, 1910, 285 ff.).
4) Ch. Benoist, in der Vorrede zu Moreau et Delpech, Les Règlements des Assemblées législatives 1907, Bd. I, p. XIV ff.
5) Dumont, Souvenirs sur Mirabeau, Paris, 1832, p. 164 f.
6) Sie ist auch im Anhang zur Bentham-Dumontschen „Tactique“ in der erwähnten Ausgabe von 1840 (2. Aufl.), S. 267 ff. abgedruckt.

Digitized by Google

ist jene Romillysche Bearbeitung einverleibt; allein die Uebernahme weist Veränderungen und Erweiterungen auf. Wir müssen auf diesen Punkt darum unser Augenmerk lenken, weil jene beiden Bearbeitungen je den Parlamenten verschiedener Staaten zum Muster ihrer Geschäftsordnungen gedient haben.

Die Romillysche Bearbeitung stellt für die Abstimmung die Regel fest, daß über das Unteramendement vor dem Amendement, und über letzteres vor dem Antrag abzustimmen sei. Von dieser Regel wird nur eine Ausnahme für Steuerbewilligungen gemacht; hier soll bei der niedrigsten Steuerbewilligung begonnen werden, einerlei, ob die niedrigere Summe in einem Amendement oder im Antrag enthalten ist [1]).

Während die Romillysche Ausarbeitung sich damit begnügt, schlechtweg das englische Verfahren darzustellen, schenkt Dumont zum mindesten der Anpassung der englischen Vorschriften größere Aufmerksamkeit. Er bestrebt sich einerseits, Mißverständnissen vorzubeugen; andrerseits hält er sich aber auch nicht zurück, eine eigene Meinung zur Geltung zu bringen und selbständige Zutaten zu machen. In ersterer Beziehung fügt Dumont der englischen Regel, daß über das Unteramendement vor dem Amendement, über das Amendement vor dem Hauptantrag abzustimmen sei, die wichtige Erläuterung hinzu: „Si l'amendement passe, il ne s'ensuit pas que l'article amendé soit adopté" [2]). Das war für die kontinentalen Verhältnisse notwendig, weil man den ganzen Formalismus des englischen Amendierungsverfahrens nicht hierher zu verpflanzen imstande war. Dort mußte das Amendement sich genau an den Wortlaut des Hauptantrages anpassen, und änderte an diesem einzelne Worte oder Satzteile. Weil so das Amendement in England, für sich überhaupt unverständlich war und zur Ergänzung den Hauptantrag voraussetzte, so verstand es sich von selbst, daß nach Annahme des Amendements auch noch über den Hauptantrag abgestimmt wurde. Auf dem Kontinent aber verschwamm dieser äußere Unterschied; man kleidete abändernde Anträge bald in die strenge Form der englischen Amendements, bald in vollständige Sätze, welche den Inhalt des ursprünglichen Antrages, soweit er aufrecht erhalten bleiben sollte, wiederholten und somit sich vom ursprünglichen Antrag nicht mehr in der Form unterschieden. Dadurch wurde erforderlich, jenen Satz, wie Dumont richtig erkannte, ausdrücklich hervorzuheben.

Ferner hat Dumont die von Romilly erwähnte Regel, daß bei Steueranträgen über den geringsten Betrag zuerst abgestimmt werden solle, überhaupt nicht erwähnt. Dagegen hat er eine andere Regel aufgestellt, deren Bedeutung darin liegt, daß sie noch eine ganz andere Art der Beschlußfassung hervorgebracht hat als diejenige, welche sich in andern Ländern im Anschluß an die von Romilly berichtete englische Regel

---

1) Bentham-Dumont, S. 275 f.; über die beschränkte Anwendung dieser Regel s. May-Oppenheim, S. 378, 584 und Redlich S. 693.
2) Bentham-Dumont S. 176.

Digitized by Google

gebildet hat und später von uns dargestellt werden soll. Dumont[1]) sagt nämlich:

„Dans le cas où il y a plusieurs amendements additifs en concurrence, dans quel ordre doit on les soumettre aux votes? N'en présentera-t-on qu'un en même temps, ou les présentera-t-on tous ensemble? Si vous n'en présentez qu'un à la fois, en vous décidant par la priorité, vous ne donnez pas aux autres une chance égale. Il en est de même que dans les élections. Si vous avez à choisir entre plusieurs candidats, vous ne les traiteriez pas avec égalité, en les mettant aux votes l'un après l'autre. Celui qui est offert le premier aurait en général un grand avantage; et s'il est élu, les autres sont rejétés sans avoir eu aucune chance de succès. Il. faudrait dont faire voter sur des amendements rivaux, d'après le mode électif."

Dumont übergeht also jene Art der Entscheidung über die Priorität der Amendements, welche die Reihenfolge der Stellen des Hauptantrages maßgebend sein läßt, auf welche sich die Amendements beziehen, und gibt eine dem englischen Verfahren ganz fremde, dagegen in seinem Vaterlande, der Schweiz, wie heute so wohl schon damals eingebürgerte Regel; es ist nämlich die später sog. koordinierte Abstimmung, die er als Wahlmethode bezeichnet. Möglich, daß er hier selbständig eine besondere Gestaltung des Majoritätsverfahrens bei der Wahl auf die Beschlußfassung übertragen hat. Man schied nämlich, um die absolute Majorität für einen Kandidaten zu erzielen, je immer denjenigen Kandidaten aus der Wahl aus, welcher die geringste Stimmenzahl in einem Wahlgang erhalten hatte, und fuhr so lange fort, bis einer der verbleibenden Kandidaten die absolute Majorität erreicht hatte[2]). Will man dieses Verfahren auf die Beschlußfassung anwenden, so setzt es konkurrierende, formell sich gleichstehende Alternativen voraus. Diese werden sämtlich gleichzeitig zur Abstimmung gestellt, also dergestalt, daß jeder Stimmberechtigte sich für eine Alternative ausspricht, und nach jedem Stimmgang diejenige, welche die geringste Stimmenzahl aufweist, als abgelehnt angesehen wird.

Daß auf dem Kontinent allenthalben die Dumontsche Bearbeitung bekannt und viel erwähnt wurde, darf daran nicht irre machen, daß die parlamentarische Beschlußfassung in den übrigen kontinentalen Staaten nicht auf ihr fußt. Erklärlich wird dies dadurch, daß die Romillysche Arbeit sofort in der Geschäftsordnung der französischen Nationalversammlung die Grundlage zur Uebertragung des englischen Parlamentsverfahrens ward, und nun wieder für die späteren Geschäftsordnungen in Frankreich das Vorbild abgab, und dann diese in den übrigen Staaten als Muster dienten.

So hatte man in die Geschäftsordnung für die Nationalversammlung vom 29. Juli 1789[3]) nicht mehr und nicht minder, und fast mit Worten

1) Bentham-Dumont, S. 176.

2) Als ältesten Nachweis dieses Verfahrens vermag ich freilich nur das mit der Publikation Dumonts gleichzeitige Neuenburgische Reglement für die Wahl der Mitglieder der Landstände vom 6. Februar 1816 (§ 33) anzuführen (abgedruckt bei Snell, Handbuch des Schweiz. Staatsrechts. I, 1821, S. 476). Dieselbe Wahlmethode erwähnt auch Dahlmann, Politik, 2. Aufl., 1847, S. 153.

3) Abgedruckt im „Procès-Verbal de l'Assemblée Nationale". t. II. (1789). No. 35.

Digitized by Google

Romillys[1]) den Satz aufgenommen (Kap. IV, Art. 14): „Tout amendement sera mis en délibération avant la motion; il en sera de même des sous-amendements, par rapport aux amendements."

Ist nun damit alles entschieden und etwa nur zu sagen, daß in Frankreich dasselbe Abstimmungsverfahren im Falle der Amendierung bestehe wie in England? Wir wollen zeigen, daß dies ganz und gar nicht der Fall ist.

Die Regel nämlich, daß über das Unteramendement vor dem Amendement und über das Amendement vor dem Hauptantrag abzustimmen sei, hält man zwar aufrecht; allein der charakteristische Vorzug des englischen Amendierungsverfahrens ist in Frankreich abhanden gekommen. Der Umstand nämlich, daß man die Unselbständigkeit der Amendements, die im englischen Parlament sich stets in Aenderungen an dem Wortlaut des ein für allemal die Grundlage bildenden Hauptantrages kleideten, nicht als zwingende Regel in die französische Praxis zu übernehmen vermochte, schuf die Möglichkeit, Abänderungen in derselben Weise als vollständige Sätze zu formulieren, wie einen Hauptantrag, so daß jene also zu selbständigen Gegenanträgen wurden. War es nun in England selbstverständlich, daß auch, wenn ein Amendement angenommen war, dennoch über den Hauptantrag abgestimmt werden mußte — bildete ja ein Amendement überhaupt keinen abgerundeten Ausspruch eines Gedankens — so war für das französische Parlament dieser zwingende Grund weggefallen, und dieser Umstand führte dazu, die Abstimmung für beendigt zu erklären, sobald als ein Gegenantrag angenommen war. So wird das Amendement ununterscheidbar von einem selbständigen Gegenantrag, und über diesen stellt Pierre für Frankreich fest, daß, wenn über ihn zuerst abgestimmt und er angenommen werde, der ursprüngliche Antrag ohne weiteres wegfalle[2]).

Damit war aber das Wesen des englischen Beschlußverfahrens völlig geändert. Das Verdienst, hierauf zuerst aufmerksam gemacht zu haben, gebührt Heckscher[3]), einem früh verstorbenen dänischen Gelehrten. Weil nach dem englischen Verfahren es sich immer nur darum handelt, ob eine Alternative gegenüber einer andern siegen oder ausgeschieden werden soll, spricht Heckscher dort von Eliminationsmethode. Die Beseitigung (Elimination) der einen von zwei Alternativen führt dazu, daß die ihr gegenüberstehende Alternative nur vorläufig, eventuell angenommen erscheint; wir werden daher im Anschluß an die schweizerische Terminologie hier von eventueller Abstimmung sprechen. In dem französischen Verfahren hat Heckscher richtig erkannt, daß hier

---

1) Bentham-Dumont, S. 275 f.

2) Pierre, Traité de droit politique électoral et parlementaire, 4. Aufl., 1910, No. 940: „Lorsque la Chambre adopte un contre-projet émané de l'initiative individuelle, le texte de la commission tombe . . ." (Letzterer nämlich bildet, wie Pierre vorher ausgeführt hat, die Grundlage des ganzen Beschlußverfahrens, und ihm gegenüber nehmen daher andere Anträge die Stellung von Amendements oder Gegenanträgen an.)

3) Heckscher, Bidrag til Grundlaegelse af en Afstemningslaere, Diss., Kopenhagen, 1892, eine auch bisher nicht unbeachtet gebliebene Schrift, vgl. ihre Erwähnung bei Goos u. Hansen, Staatsrecht des Königreiches Dänemark, 1913, S. VII, und früher bei Heinemann i. d. Ztschr. f. d. ges. Strafrechtswissenschaft XV (1895).

Digitized by Google

die Reihenfolge, in welcher über die einzelnen Alternativen abgestimmt wird, in den Vordergrund tritt; denn die Annahme eines selbständig formulierten Antrages schließt jede weitere Abstimmung aus, auch wenn noch andere Anträge verbleiben, über welche noch nicht abgestimmt wurde. Für einen Antrag, welcher so überhaupt nicht zur Abstimmung gelangte, bleibt es unentschieden, ob er nicht bei anderer Ordnung der Abstimmung dem angenommenen Antrag vorgezogen worden wäre. Wegen dieser Bedeutung der Reihenfolge, in welcher die Anträge zur Abstimmung gebracht werden, spricht Heckscher hier von Serienmethode; wir wollen im gleichen Sinne uns der Bezeichnung Reihenfolgeabstimmung bedienen.

Weil so nach dem französischen Verfahren die Reihenfolge, in welcher die verschiedenen Alternativen zur Abstimmung gebracht werden, zu größter Bedeutung gelangte, so wurde ihre Bestimmung von Wichtigkeit. Der Weg, auf welchem man in Frankreich zu einer Regelung der Reihenfolge kam, zeichnet sich besonders durch Umständlichkeit aus. Aus der älteren englischen Praxis sahen wir bereits von Romilly [1]) die folgende Regel berichtet: „Wenn der Unterschied zwischen dem Hauptantrag und dem Amendement eine geringere oder höhere Steuer betrifft, dann muß nach dem natürlichen Widerstand, welchen die Kammer einer Vermehrung der Volkslasten entgegenbringt, derjenige Antrag, der die Steuer zu erleichtern strebt, immer zuerst zur Abstimmung gebracht werden, einerlei, ob er ein Amendement oder ein Hauptantrag ist.“ Im Anschluß hieran ist offenbar in den Vereinigten Staaten die Regel für den Fall gebildet worden, daß ein Antragsteller in seinem Antrag Zahlbestimmungen uneingefügt und also einen freien Raum zu lassen hat. Die verschiedenen Anträge, welche dann über die Höhe der Zahl gestellt werden, werden als selbständige Anträge und untereinander sich formell gleichstehend angesehen. Damit bedarf es für diese eines besonderen Abstimmungsverfahrens! Es soll zuerst über den Antrag, welcher die höchste Zahl enthält, abgestimmt werden. Daß man bei dem ganzen Verfahren eine Anlehnung an das englische annehmen darf, zeigt sich darin, daß unter den Fällen, in welchen das Geringere das Größere einschließe, auch die Frage über den Betrag einer Steuer genannt wird [2]). Diese Regeln finden sich bereits in Jeffersons Manual [3]).

Jeffersons Manual wurde alsbald nach seinem Erscheinen, schon 1814 ins Französische übersetzt [4]), und so erklärt es sich, wenn die amerikanische Regel für die Behandlungen von Zahlabstimmungen in Frank-

1) Bentham-Dumont, S. 275 (in Dumonts Bearbeitung ist diese Regel überhaupt nicht erwähnt, was sich daraus erklärt, daß sie später obsolet geworden ist, May-Oppenheim S. 378, Redlich S. 693).

2) Cushing, Handbuch der parlamentarischen Praxis, übersetzt von Roelker Hamburg, New-York, 1852, S. 29; Delpech und Marcaggi, „Manual de pratique parlementaire par Thomas Jefferson“ in den „Annales des Facultés de Droit et des Lettres d'Aix“, t. I, No. 2 (1905) p. 106.

3) Sec. XXXIII, Delpech und Marcaggi S. 106.

4) Erschienen in Paris bei Louis-André Pichon, vgl. Delpech und Marcaggi, S. 16.

Digitized by Google

reich bekannt wurde. Daß daher die dort geltende, allgemeinere Regel, daß unter mehreren Amendements dem weitestgehenden der Vorrang bei der Abstimmung eingeräumt wird [1]), im Anschluß an jene englisch-amerikanische Regel entstanden ist, die zwar auf Zahlfälle beschränkt ist, aber für diese dieselbe Lösung geboten hat, wird nicht von der Hand zu weisen sein.

In der Umbildung, welche das englische Beschlußverfahren in Frankreich erhalten hatte, ist es von den übrigen kontinentalen Staaten, mit Ausnahme der Schweiz, übernommen worden. Die französische Geschäftsordnung im ganzen diente schon früh als Vorbild für andere, so für die badische von 1819 [2]). Dasselbe gilt für Belgien, welches wiederum das Vorbild für Preußen abgab, dessen Geschäftsordnung dann die Grundlage für diejenige des Norddeutschen Bundes wurde.

Wir beschränken uns darauf, den Zusammenhang des heutigen Beschlußverfahrens mit demjenigen, das sich in Frankreich auf Grund des englischen herausgebildet hatte, in Hinsicht auf Preußen und das deutsche Reich zu prüfen. Für beide sind die geltenden Geschäftsordnungen in den einschlägigen Bestimmungen gleich, und ebenso das ergänzende gewohnheitsmäßige Verfahren. Die Geschäftsordnungen geben nur die für unser Problem inhaltsleere Vorschrift, daß die Fragen „nach der Reihenfolge“ vorzulegen seien. In die Bresche treten für die Bestimmung dieser Reihenfolge die Sätze, daß die Amendements vor dem Hauptantrage zur Abstimmung zu bringen seien, und daß vom weitestgehenden Antrag abwärts die Fragen zu stellen seien [3]).

Als ganz selbstverständlich gilt die Anwendung der Reihenfolgeabstimmung. Sobald ein Antrag angenommen ist, kommen die etwa noch nicht vorher abgelehnten anderen Anträge überhaupt nicht zur Abstimmung; sie sind durch die Annahme des einen der Anträge ohne weiteres erledigt [4]).

Zu einem ganz anderen Verfahren ist man in der Schweiz gelangt, indem man hier der Dumontschen Bearbeitung der Benthamschen Darstellung des englischen Verfahrens folgte. Dumonts Einfluß tritt schon in dem Reglement der eidgenössischen Tagsatzung vom 14. Heumonat 1835 [5]) hervor und in noch ausgedehnterem Maße in dem Geschäftsreglement des Schweizerischen Nationalrats vom 9. Juli 1850. Schon in jener ersterwähnten Geschäftsordnung von 1835 findet sich nämlich nach der Regel, daß Unteramendements vor Amendements, und diese vor dem Hauptantrag zur Abstimmung gebracht werden sollen, als zweiter Absatz des betreffenden Artikels 40 die andere ausgesprochen:

„Wer einen Unterabänderungsantrag annimmt, ist darum noch nicht

---

1) Pierre S. 945.

2) Mittermaier in Rotteck u. Welkers Staatslexikon, VI (1838), vo. Geschäftsordnung, S. 614 f.; v. Aretin-v. Rotteck, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie II 2 (1828), S. 206.

3) Perels, Das autonome Reichstagsrecht, 1903, S. 80. Plate, GO. des preußischen Abgeordnetenhauses, 1904, No. 10 a und d zu § 55.

4) Statt aller anderen zahllosen Beispiele vgl. die Anlage unter a.

5) Abgedruckt bei Snell, Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts I (1839), S. 160.

Digitized by Google

gehalten, auch zum Abänderungsantrag zu stimmen; ebensowenig setzt die Annahme eines Abänderungsantrages die Genehmigung des Hauptantrages voraus."

Diese Bestimmung, die stereotyper Bestandteil aller nachfolgenden Geschäftsordnungen geworden ist, hat die Grundlage zur Aufnahme des der Reihenfolgeabstimmung entgegengesetzten Verfahrens, nämlich der Eventualabstimmung abgegeben, die wir bereits als dem englischen Parlamentarismus eigentümlich kennen lernten. Die Anträge werden zu je zwei einander gegenübergestellt; mit dem jeweilig eventuell angenommenen Antrag wird dann wieder ein anderer in Konkurrenz gestellt, bis man zu dem Grundantrag gelangt, welcher regelmäßig ein Kommissionsantrag ist. Dabei werden dem letzteren gegenüber die Abänderungsanträge nach einer vom Präsidenten aufgestellten Skala als Unterabänderungsanträge oder Abänderungsanträge charakterisiert, ohne daß ein Unterschied aus dem Grunde gemacht wird, daß manche Anträge als den Grundantrag vollständig ersetzende Sätze, andere unselbständig als Veränderung von Bestandteilen des Grundantrags formuliert sind.

Parallel oder abhängig zeigen sich ferner die schweizerischen Geschäftsordnungen im Hinblick auf Dumont in der Aufnahme der von diesem ins Auge gefaßten Wahlmethode, deren Uebertragung auf die Beschlußfassung er empfohlen hatte. Noch nicht für die Beschlußfassung, wohl aber für die Wahl findet sich jenes Verfahren in dem Reglement von 1835 verwandt:

„Art. 60, I. Zu einer gültigen Wahl ist die absolute Mehrheit der anwesenden Gesandtschaften erforderlich."

„Art. 61. Nach jeder Stimmgebung, die kein schließliches Ergebnis herbeigeführt hat, fallen der oder die Kandidaten aus der Wahl, welche die wenigsten Stimmen, und zwar in gleicher Zahl, wenn ihrer mehrere sind, erhalten haben. . . . ." (Es folgen Bestimmungen über die Fälle von Stimmengleichheit.)

Das Geschäftsreglement des Nationalrats von 1850 macht sich dieselben Bestimmungen für die Wahlen zu eigen (Art. 52, II) und überträgt ferner dasselbe Verfahren auf die Beschlußfassung:

„Sind mehr als zwei koordinierte Hauptanträge vorhanden, so werden alle nebeneinander in die Abstimmung gebracht und jedes Mitglied kann für einen dieser Anträge stimmen. Wenn über alle Anträge abgestimmt ist, und keiner die (sc. absolute) Mehrheit erhalten hat, so wird abgestimmt, welcher von denjenigen zwei Anträgen, die am wenigsten Stimmen auf sich vereinigten, aus der Abstimmung fallen soll. Sodann wird zwischen den übrigbleibenden abgestimmt, und auf gleiche Weise fortgefahren, bis einer derselben die absolute Mehrheit erhält."

So war man in der Schweiz dazu gelangt, nicht nur für den Fall Bestimmung zu treffen, daß sich die Vorschläge im Parlament durch unvollständige und nur ergänzende oder sonst abändernde Fassung als Amendements gegenüber dem Hauptantrage abhoben; man hatte sich vielmehr

Digitized by Google

auch der Tatsache nicht verschlossen, daß die freiere Gestaltung der Antragstellung auf dem Kontinent in manchen Fällen die Gegenüberstellung von *einem* Hauptantrag und Amendement nicht gehörig erkennen und damit sich nicht durchführen ließ. Aus diesem Grunde hatte man auch damit gerechnet, mehrere Vorschläge als Hauptanträge charakterisieren zu müssen, und für diesen Fall die koordinierte Abstimmung vorgesehen.

Die „*koordinierte Abstimmung*“ des Reglements von 1850 hat sich ohne jede Abänderung bis zur Gegenwart für den Nationalrat [1]), wie für den Ständerat [2]) erhalten und findet sich auch in kantonalen Parlamenten [3]).

Einer Erläuterung bedarf noch der Fall, daß mehrere selbständige Hauptanträge sich gegenüberstehen und zugleich zu mehreren von diesen Amendements beantragt sind. Dann werden zuerst die zu jedem der Hauptanträge gestellten Unteramendements und Amendements zur eventuellen Abstimmung gestellt. Nachdem so sämtliche Hauptanträge „bereinigt“ sind, werden die Hauptanträge in der sich hiernach ergebenden veränderten oder unveränderten Gestalt in koordinierter Abstimmung gegeneinander ins Mehr gestellt [4]) [5]).

Wenn hiernach zwar die Schweiz in der koordinierten Abstimmung ein besonderes Mittel für den Fall besitzt, daß mehrere einander gegenüberstehende Anträge in selbständiger Form vorliegen, so würde man sich ein falsches Bild machen, wenn man glaubte, unter jener Voraussetzung würde auch stets zur koordinierten Abstimmung gegriffen. Ganz und gar nicht! Eine koordinierte Abstimmung ist kaum nachweisbar. Dennoch darf hieraus nicht gefolgert werden, daß sie aus dem Grunde ihrer mangelnden Anwendung kein lebensfähiges Institut sei. Man hat eben die Eventualabstimmung und kommt mit ihr aus [6]). Denn — das ergibt sich unmittelbar aus unserer Darstellung — die koordinierte Abstimmung hat den Zweck, einen Streit über die Reihenfolge zu beseitigen. Sehen aber die Vertreter der verschiedenen Meinungsgruppen durch die eventuelle Abstimmung unter allen

---

1) G.-Reglement des schweiz. Nationalrats vom 5. Juni 1903. Art. 77, II. Abgedruckt sind die Geschäftsordnungen der Parlamente der Kulturstaaten sämtlich bei *Moreau* und *Delpech*, Les Règlements des Assemblées législatives, Paris, 1906, 2 Bde., in französischer Uebersetzung, einzelne auch bei *Neißer*, Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsrates, Wien, 1909 (deutsch u. Ursprache).

2) G.-Reglement des schweiz. Nationalrat vom 27. März 1903 Art. 58 IV.

3) *Dubs*, Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft I, Kantonalstaatsrecht, 2. Aufl. 1878, S. 76 und als Beispiel: Reglement für den Großen Rat des Kantons *Bern* vom 20. Februar 1907, § 54 II.

4) *Dubs*, Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft I (1878), S. 76; irrig faßt *Heckscher* (S. 78 u. 100) das schweizerische Verfahren im Sinne der prinzipiellen Abstimmung auf als ob die koordinierte Abstimmung der Bereinigung der Hauptanträge vorangehen müßte.

5) Für die praktische Durchführung gibt *Dubs* (a. a. O.) den Wink: „Gute Präsidenten ordnen sich bei verwickelten Abstimmungen das Schema gewöhnlich in Form eines Stammbaumes.“

6) In den von mir durchgesehenen Protokollen des National- und Ständerats von 1905 bis 1912 findet sich kein Fall koordinierter Abstimmung. Sie soll in Kommissionen gelegentlich angewandt werden. Die Präsidenten des National- und Ständerats hingegen, die jahrweise unter Ausschluß der Wiederwahl wechseln, fühlen sich sicherer, wenn sie alle Anträge nach dem geläufigen Schema der eventuellen Abstimmung gruppieren. (Gefällige Auskunft des Herrn Bundeskanzlers *Schatzmann* zu Bern.)

Digitized by Google

Umständen gewährleistet, daß ein jeder Antrag zur Abstimmung gelangt, so ist damit der Hauptgrund für die Wichtigkeit der Reihenfolgeordnung, der bei Anwendung der Reihenfolgeabstimmung Platz greifen würde, hier in Wegfall gekommen.

Wie sehr auch der durch Frankreich vermittelte englische Einfluß auf das Verfahren der parlamentarischen Beschlußfassung auf dem Kontinent sich verbreitete, so wäre es dennoch allzu wunderbar, sollte sich nicht irgendwo eine urwüchsige Art der Beschlußfassung erhalten haben. Denn in den Landständen hatte es auch auf dem Kontinent einmal beschlußfassende Kollegien gegeben, die sich zudem in manchen Ländern über die Periode des vorwiegenden Absolutismus hinüber gerettet hatten. Eine solch offensichtlich autochthone Geschäftsordnung ist in dem bayrischen „Edikt über die Geschäftsordnung für die Kammer der Abgeordneten" vom 28. Februar 1825 [1]) enthalten. In dieser Richtung charakterisiert sie sich auch durch die einschlägige Behandlung der Beschlußfassung, welche im § 88 mit anerkennenswerter Deutlichkeit geregelt ist: „ . . . . In der Ordnung der Fragen ist so zu verfahren, daß nach der Annahme der einen die andere wegfallen, oder nach der Verwerfung der einen zur andern übergegangen werden kann. Bei Gesetzesvorschlägen und Anträgen wird die erste Frage auf die vollständige Annahme des Gesetzes oder Antrages, sowie solche vorgelegt worden sind, gestellt; und wenn diese verneint werden sollte, so ist alsdann über jede vorgeschlagene einzelne Modifikation nach der Reihe der Paragraphen oder Abschnitte des Gesetzes oder Antrages die besondere Frage zu stellen."

Also genau der umgekehrte Weg wie in England! Zuerst wird über den ursprünglichen Antrag und dann über die Aenderungsanträge abgestimmt, und auch letzteres nur, wofern nicht der ursprüngliche Antrag angenommen war. Ferner läßt der erste Satz erkennen, daß man an eine Wort-Amendierung gar nicht denkt, sondern auch für jeden Aenderungsantrag eine selbständige Formulierung verlangt; denn anders könnte ja nicht „von der Verwerfung der einen (Frage) zur andern übergegangen werden".

Der kontinentale Ursprung des beschriebenen Verfahrens wird auch dadurch bestätigt, daß es in der Schweiz der Rezeption der fremdländischen Regel über Beginn der Abstimmung mit den Amendements voranging und sich noch in dem Tagsatzungsreglement vom 7. Juli 1818 (§ 18) [2]) findet: „Sind Meinungen gefallen, die einander untergeordnet sind, so läßt (der Präsident) zuerst über die allgemeine abstimmen, und steigt stufenweise zu den untergeordneten Meinungen herab." Ferner wurde in den Landsgemeinden zuerst über den Urantrag und dann über Gegen- und Zusatzanträge abgestimmt [3]). Zurzeit findet sich die prinzipielle Abstimmung noch in den kantonalen Parlamenten von Schwyz und St. Gallen,

1) Abgedruckt bei Pölitz, Die europäischen Verfassungen I (2. Aufl., 1832), S. 175 ff.

2) Abgedruckt bei Usteri, Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts, 1821, S. 120.

3) Ryffel, Die schweizerischen Landsgemeinden, 1904, S. 108 f.

Digitized by Google

wo aber zum Schlusse nochmals über den umgestalteten Hauptantrag abgestimmt werden muß [1]).

Endlich ist es in Oesterreich nach der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsrats vom 2. März 1875 dem Präsidenten freigestellt, neben dem auch dort vorherrschenden französischen Verfahren „vorerst eine prinzipielle Frage zur Beschlußfassung zu bringen", sofern er dies zur Vereinfachung und Klarstellung der Abstimmung zweckmäßig erachtet. Dem zur Grundlage genommenen Hauptantrage folgen dann bei der Abstimmung die Abänderungsanträge nach. Uebrigens wird die prinzipielle Abstimmung in Oesterreich nur selten angewandt [2]).

II. Als zusammengesetzte Beschlußfrage bezeichnen wir jeden zur Abstimmung kommenden Gegenstand, welcher mehr als einen einzigen einheitlichen Gedanken enthält.

Die Abstimmung über einen zusammengesetzten Gegenstand geht stets zu einem Teil auf die über eine einheitliche Frage zurück. Das wird dadurch erreicht, daß jede zusammengesetzte Vorlage in lauter einzelne einheitliche Fragen zerlegt werden soll. Diesem Umstand wird durch Gliederung einer größeren Vorlage in Artikel oder Paragraphen Rechnung getragen, welche dann einzeln zur Abstimmung vorgelegt werden [3]). Außerdem hat sich ein Recht der Parlamentsmitglieder herausgebildet, die Teilung einer komplizierten Frage zu verlangen. Auch dieses Recht stammt aus England und ist durch die Romillysche Arbeit [4]) nach Frankreich und auf den Kontinent überpflanzt. Bei Dumont [5]) findet dasselbe Recht im Hinblick auf die Form, in welcher es geltend gemacht werden mußte, Erwähnung als „amendement divisif". Diesem treten das „amendement réunitif" und „transpositif" zur Seite, deren Inhalt bereits aus ihrer Bezeichnung genügend erhellt.

Die Annahme eines Komplexes von einzelnen Beschlußfragen bietet noch keine unbedingte Gewähr dafür, daß auch das Ganze der Majorität des Parlamentes recht sei. Darum hat bei allen zusammengesetzten Beschlußgegenständen die Annahme der einzelnen Bestandteile nur eine bedingte Bedeutung, nämlich nur für den Fall, daß schließlich auch das aus ihnen zusammengestellte Ganze in einer Gesamtabstimmung zur Annahme gelangt.

Die Gliederung der zusammengesetzten Beschlußfrage und das Recht der Versammlung, unter Umständen eines Mitgliedes [6]), die Teilung zu verlangen, ebenso die Gesamtabstimmung [7]) sind stereotype Bestandteile der Geschäftsordnungen aller Staaten.

1) Schollenberger, Staats- und Verwaltungsrecht der schweizerischen Kantone I S. 210.

2) GO. des Reichsrats § 60 III; Neißer, GO. des Abgeordnetenhauses des Reichsrates, 1909. II 329, 330.

3) Vgl. z. B. GO. des Deutschen Reichstages, § 19 II und dazu Perels S. 50 f

4) Bentham-Dumont, S. 275.

5) Bentham-Dumont, S. 174.

6) Z. B. GO. des Reichstags, § 52; dazu Perels S. 59.

7) Z. B. GO. des Reichstags, § 20 IV; GO. des Preuß. Abgeordnetenhauses, § 18 IV; für England: May-Oppenheim S. 296.

Digitized by Google

Nicht dasselbe gilt von einem anderen, noch hierher gehörigen Institut, der Wiedererwägung („reconsideration").

Die Gesamtabstimmung bietet zwar die Gewähr, daß eine größere Vorlage nur dann endgültig wird, wenn sie in ihrer Totalität einer Mehrheit im Parlament genehm ist. Allein dadurch wird nicht ausgeschlossen, daß manche der in der Gesamtabstimmung annehmenden Mitglieder im einzelnen gegen die Gestaltung der Vorlage Bedenken haben, diesen nur keine so erhebliche Bedeutung beizumessen vermögen, um sie zur Ablehnung zu veranlassen. Derartige Bedenken gegen Einzelheiten tunlichst einzuschränken, ist ein erstrebenswertes Ziel der Ausbildung des parlamentarischen Beschlußverfahrens. Hierher gehört eine nochmalige Verweisung der in einer Gesamtabstimmung angenommenen Gesetzesvorlagen an eine Redaktionskommission, worauf noch eine, von der Generalabstimmung zu unterscheidende Schlußabstimmung zu folgen hat [1]). Wir wollen auf diesen, für das Wesen des Beschlußverfahrens kaum in Betracht kommenden Punkt nicht weiter eingehen, sondern uns nur jenem andern Institut, welches von einer hohen wesentlichen Bedeutung ist, der schon genannten Wiedererwägung zuwenden.

Grundsatz ist, daß ein Gegenstand, über welchen durch Beschluß endgültig entschieden ist, in derselben Session nicht von neuem in Antrag gebracht werden darf. Dennoch kann dies wünschenswert werden, und zwar namentlich dann, wenn das bei der Beschlußfassung eingeschlagene Verfahren zu einem Resultat geführt hat, von welchem die annehmende Mehrheit selbst nicht befriedigt ist. So hat man von jener Regel in England seit langem Ausnahmen gemacht [2]), und in den Vereinigten Staaten von Amerika hat Jefferson unter gewissen Einschränkungen einen Antrag auf Wiedererwägung gefordert [3]). Dementsprechend hat sich in Amerika die „reconsideration" als ein scharf umrissenes Institut dergestalt herausgebildet, daß von einem Mitglied der den Beschluß durchsetzenden Majorität an demselben oder am folgenden Tage der Antrag auf erneute Verhandlung desselben Gegenstandes gestellt werden kann [4]). Bei Annahme dieses Antrages gelangt der Gegenstand von neuem so zur Verhandlung und Abstimmung, als ob über ihn noch nicht verhandelt und entschieden gewesen wäre [5]).

Offenbar durch Rüttimanns Einfluß ist die „reconsideration" [6])

---

1) So das schweizerische G.-Reglement für den Nationalrat vom 5. Juni 1903, Art. 73. In Deutschland ist das Redaktionsverfahren von der übrigen Tätigkeit der Kommissionen nicht besonders abgehoben, vgl. GO. für den Reichstag, § 20 IV, Satz 2 und GO. für das preuß. Abgeordnetenhaus. § 18 IV, Satz 2, auch Plate, Note 3 zu § 31.

2) May-Oppenheim, S. 291 ff.

3) Jefferson, Manual sec. XLIII (Delpech und Marcaggi 129 ff.).

4) GO. der Repräsentantenkammer, Regel XVIII, ähnlich GO. des Senats, Regel XIII.

5) Cushing-Rölker S. 75 f.

6) Als Einrichtung der amerikanischen Geschäftsordnungen dargestellt von Rüttimann in seinem „nordamerikanischen Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz", 1867 I, § 188; über Rüttimanns Befürwortung des amerikanischen Vorbildes bei der schweizerischen Bundesreform von 1848 s. Blumer, Schweizerisches Bundesstaatsrecht I (1863), S. 130.

Digitized by Google

in das Geschäftsreglement des Schweizerischen Nationalrats vom 9. Juli 1850 mit der Beschränkung übergegangen, daß es sich um eine aus mehreren Artikeln zusammengesetzte Vorlage handeln muß. Alsdann ist es jedem Mitglied gestattet, zu beantragen, daß auf einzelne Artikel zurückgegangen werde, worauf die Versammlung über diesen Antrag ohne Diskussion entscheidet und bejahendenfalls über die betreffenden Artikel nochmals eine freie Beratung und natürlich auch Abstimmung stattzufinden hat [1]).

In beschränkter Weise hat die Wiedererwägung in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Oesterreichischen Reichsrates von 1861 (§ 40, Abs. III) Ausdruck gefunden. Dort sind bei der dritten Lesung, welche die Gesamtabstimmung darstellt, keine Nebenanträge oder Debatten mehr zulässig. „Bloß in dem Falle, wenn die einzelnen Teile eines im Wege der Abänderung zustande gekommenen Beschlusses miteinander nicht im Einklang stehen sollten, ist ein Antrag zur Behebung dieses Uebelstandes zulässig, über welchen das Haus die erforderliche Berichtigung unter einem beschließen kann."

Dieselbe Bestimmung ist auch in die gegenwärtig geltende Geschäftsordnung vom 12. Mai 1873 (§ 40, Abs. III) übernommen. Eine Debatte über den Wiedererwägungsantrag aber wird für unzulässig gehalten [2]).

III. Die parlamentarische Beschlußfassung hat sich ganz überwiegend praktisch herausgebildet; selbst eine theoretische Betrachtung der Resultate dieser Entwicklung ist selten [3]). Beinahe das Gegenteil läßt sich von der Beschlußfassung im Strafprozeß sagen. Von Plinius bis zu den modernen Lehrbüchern des Prozeßrechts beschäftigt man sich — und zwar allerwärts über je die besondere Satzung hinausgreifend — mit dem Problem der Beschlußfassung. Ja, die Theroie hat einen beachtenswerten Einfluß auf das praktische Verfahren ausgeübt. Aus diesem Grunde wollen wir uns bei Ermittlung des Wesens der Beschlußfassung zuvor die Resultate der strafprozessualen Entwicklung vergegenwärtigen.

Im Strafprozeß dreht sich, namentlich die frühere Entwicklung, ausdrücklich um die Frage, wie die absolute Majorität für den Urteilsspruch herzustellen ist. Treten, wie das erst in höher entwickelten Kulturverhältnissen der Fall ist, nicht höchstens [4]) zwei Meinungen einander gegenüber, sondern noch eine dritte oder mehr, so wird es möglich, daß die absolute Majorität, die bei bloß zwei Meinungen sich notwendig ergibt, nicht erreicht wird. Man hat hier anfänglich nichts anderes zu tun gewußt, als sich mit relativer Majorität zu begnügen [5]).

---

1) Ebenso die geltende GO. des Ständerates vom 27. März 1903 Art. 52 und des Nationalrates vom 5. Juni 1903 Art. 71.

2) Neißer II S. 134.

3) Außer Bentham und Heckscher nur noch Trendelenburg, Ueber die Methode bei Abstimmungen, Vortrag in der Akad. d. Wissensch. vom 2. Mai 1850 (Kleine Schriften II No. XII), zu erwähnen; alle anderen Arbeiten schließen sich eng an eine konkrete Geschäftsordnung an, wie z. B. die angeführte Arbeit von Perels.

4) Die Zweiung ist auf primitiver Entwicklungsstufe, wo für die Beschlußfassung (und Wahl) noch Einmütigkeit erfordert wird, schon ein seltener und außerordentlicher Fall; Tecklenburg, Wahlrecht in Frankreich, S. 13 f.

5) Cuiacius, Observationes juris Romani lib. 12 cap. 16: „si ex 7 iudicibus

Digitized by Google

Will man absolute Majorität fordern, so entsteht die schwierige Frage, auf welchem Weg zu ihr gelangen? Die historisch erste Antwort hat, wie bei den Römern[1]), so in der Neuzeit[2]), die Kombinationsmethode geboten; es sollen die einander am nächsten stehenden Meinungen miteinander vereinigt werden. Das Verfahren war einfach, wenn es sich um Zahlen handelte, und in dieser Beschränkung hat die Kombinationsmethode im Strafprozeß noch heute Geltung; bei Bestimmung der Höhe der Strafe werden die Stimmen für die höchsten Strafen denen je für die nächst mildere so lange zugezählt, bis sich eine absolute Majorität ergibt[3]). Im übrigen aber erwies sich die Frage, welches die einander nächststehenden Meinungen seien, als unlösbar; eine allgemeine Richtschnur war nicht zu finden.

Eine sehr eigentümliche Lösung trat bald in die Bresche; es war die Gründeabstimmung. Ihr Fundament hat sie in der Gleichsetzung des sich entschließenden Individuums mit dem beschlußfassenden Kollegium[4]). Ganz so wie das Individuum zur Klarheit über eine gewisse Frage gelangt, indem es diese zergliedert, auf Vorfragen zurückgeht und sich zunächst über diese entscheidet, ebenso verfährt auch das Kollegium. Es entscheidet zunächst die Vorfragen, welche ein Urteil bedingen, sowohl die tatsächlichen als die rechtlichen durch absolute Majorität. Würde diese für eine Vorfrage nicht erlangt, so wäre das nur ein Zeichen, daß man in der Zergliederung noch weiter zurückgehen müsse, bis sich absolute Majoritäten ergeben. Technisch wird die unbedingte Erreichung dieses Zieles dadurch gewährleistet, daß „das Kontradiktorische aus dem Konträren abgesondert", und so der Streit auf zwei entgegengesetzte Sätze zurückgeführt wird[5]). Jede so geschehene Abstimmung ist endgültig und in dem Verfahren bindend. Der bei einer Vorfrage überstimmte Richter muß sich bei Entscheidung der späteren Fragen auf den Standpunkt der Majorität stellen[6]). Ist so ein

---

3 capite puniant, 2 pecunia, 2 exilio, gravior sententia, quae capite punit, cum sic potior numero duabus singulis, meo judicio magis obtinere debet.

1) Plinius, epistol. VIII, 14; Geib, Archiv des Kriminalrechts, J.-G. 1839, S. 120 ff., s. darüber Tecklenburg a. a. O. S. 4.

2) Cocceji, Henr. de eo, quod justium est circa numerum suffragiorum, 1705, sec. III. § 3; Dorn, Joh. Lorenz, Prakt. Commentar üb. d. peinliche Recht, Lpz., Bd. II, 1791, § 408; Bauer, Anton, Lehrbuch des Strafrechts, Gött., 1835, § 198 C. 1; Müller, Wilh., Lehrb. d. teutsch. gem. Criminalprozesses, 1837, § 201, S. 489; Henke, Handb. d. Criminalrechts, 4. Tl. 1838, S. 745; v. Jagemann, im Criminallexikon, 1854, vo. Kombinationsmethode.

3) In diese Schranke tritt die Combinationsmethode bereits zurück in dem preuß. Ministerialrescript vom 29. III. 1819 (bei Gräff, Ergänzungen der preuß. Rechtsbücher, VIII, S. 314).

4) Besonders ausgeprägt bei v. Sonnenfels, Ueber die Stimmenmehrheit bei Kriminalurteilen (1801), zurückgehend auf Hobbes, Leviathan c. 16 infr. u. Rousseau, liv. II cap. III (s. hierüber Tecklenburg a. a. O. S. 28) später in der Formulierung auftretend, daß das Kollegium als „moralische Person" angesehen wird, z. B. Heffter, im Arch. f. ziv. Praxis XIII (1830) S. 67, 93; Göschel, Zerstreute Blätter I (1832), S. 232 ff.

5) Grävell, Kommentar zur Allg. Gerichtsordnung. II S. 678; vgl. als Vorgänger zu dieser Formulierung Condorcet, Essay sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions, 1785, und hierüber Tecklenburg a. a. O., S. 52—54.

6) In dieser sich aus der Gründebestimmung ergebenden Folgerung hat jene bis auf den heutigen Tag Bedeutung behalten (Löwe-Hellweg, Komm. z. StPO., 11. Aufl. Note b zu § 197 GVG); sie ist schon ausgesprochen von Klein in seinen Annalen XXIV (1806) S. 102 ff.

Digitized by Google

Gegenstand gehörig in Spezialfragen zerlegt, und die Abstimmung über diese vorgenommen, so wird sich — so meinte man — das Endresultat, das Urteil regelmäßig als conclusum aus den Vorfragen, den Prämissen, von selbst ergeben [1]).

Was man hierbei übersah, war die psychologische Einheit des Individuums, welche dem Kollegium mangelt. Während es bei dem Individuum zutrifft, daß es aus den von ihm entschiedenen Vorfragen auf logischem Wege zur Endentscheidung einer Frage kommt, gilt das gleiche für ein Kollegium keineswegs. Der Grund liegt darin, daß durch die Majoritätsentscheidung ein mechanisches Element in den Gang der Beschlußfassung hineingetragen wird. Verbürgt das mechanische Verfahren der Majoritätsentscheidung ein logisches Resultat? Das ist niemals erwiesen worden; wohl aber haben die Gegner der Gründeabstimmung [2]) auf induktivem Wege gezeigt, daß es nicht der Fall ist. Somit fehlte eine Rechtfertigung der Gründeabstimmung, und damit war gegen sie entschieden.

Man zeigte nämlich, daß die Gründeabstimmung zu einem Endresultat führen könne, welches alle, oder doch die absolute Majorität der Richter mißbillige. Dies ist dann der Fall, wenn je die einzelnen Gründe, aus denen das Urteil gefolgert wird, von verschiedenen Majoritäten bejaht sind. Würden z. B. in einem Kollegium von 5 Richtern die Richter A und B den Tatbestand und die Subsumtion unter ein bestimmtes Strafgesetz verneinen, C, D, E bejahen, ferner A, B und C die Zurechnungsfähigkeit des Angeklagten bejahen, E und F sie verneinen, so wären Tatbestand und Subsumtion durch Majorität festgestellt und ebenso die Zurechnungsfähigkeit. Damit wäre der Angeklagte verurteilt, während doch 4 Richter, wenn auch aus verschiedenen Gründen, im Resultat für Freisprechung sind [3]).

Außerdem aber wendete man sich auch gegen die Rechtfertigung der Gründeabstimmung selbst, indem man die Annahme einer Seele und einer Denktätigkeit eines Kollegiums bekämpfte. Man könnte nicht die eine Prämisse durch die Mehrheit eines Kollegiums, die andere durch eine Mehrheit zwar desselben Kollegiums, die sich aber aus anderen Mitgliedern zusammensetze, als festgestellt ansehen und dann aus solchen Prämissen nach logischen

1) Klein in seinen Annalen VII (1791), S. 333 ff., XXVI (1808), S. 83; v. Sonnenfels, a. a. O.; Grävell, II (1826), S. 676 ff.; Heffter, S. 93 f.; Göschel, a. a. O. bes. S. 238; Abegg, Lehrbuch des gemeinen Criminalprocesses (1833), § 179; de Fontenay, Ueber die Abstimmung in Richterkollegien, Schleswig, 1847; v. Savigny, System VI (1847), § 294 s—u; Rescripte des preuß. Kultusministers (v. Mühler) vom. 1. Febr. 1834 (bei Gräff, VIII S. 15), vom 31. März 1839 (Just. Min.-Bl. 1841, S. 23 ff.) und 12. Dezember 1840 (das. III 18); vgl. auch Rescript vom 29. März 1819 (bei Gräff VIII 314).

2) Zu den Gegnern der Gründabstimmung darf man nicht diejenigen rechnen, welche für das Geschworenengericht eine komplizierte Fragenteilung ablehnen; im Gegenteil, sie bringen grade in dieser Beziehung Geschworene und gelehrtes Richterkollegium in einen Gegensatz zueinander, wie z. B. A. Feuerbach (Betrachtungen über das Geschworenengericht, 1813, S. 205), der davor warnt, durch eine Analysierung der allgemeinen Frage das Geschworenengericht zu einem „Mittelgeschöpf" zu machen, „das zur Hälfte einer Jury, zur Hälfte einem gelehrten Gerichtshof ähnlich und daher keines von beiden ist".

3) Auch bei Erforderung von Zweidrittelmajorität trifft dieselbe Erwägung unter einiger Komplikation des Falles zu, s. v. Kries, Lehrbuch des deutschen Strafprozeßrechts, 1892, S. 439.

Digitized by Google

Regeln den Schluß ziehen und diesen als Gerichtsentscheidung gelten lassen. Einerseits entbehrten schon die Regeln der Schlußfolgerung der zur Rechtfertigung eines solchen Verfahrens erforderlichen Unbestrittenheit. Andrerseits würde, auch wenn die Schlußfolgerung einer Abstimmung unterworfen werde, gegen die richterliche Freiheit bei Fällung des Urteils verstoßen und der Richter mit Unrecht darauf beschränkt, sich bloß über die Art der Schlußfolgerung aus Vordersätzen auszusprechen, die schon durch vorherige Abstimmungen festgestellt seien. So gelangte man zur Resultatsabstimmung.

Dabei scheute man sich nicht, auch der Möglichkeit ins Auge zu sehen, daß durch die Resultatsabstimmung ein Urteil sich ergeben könne, für dessen einzelne Gründe nicht jedesmal eine Majorität vorhanden war. Es sollte dann die schriftliche Urteilsbegründung der Wahrheit entsprechend angeben, daß die einen von den Richtern aus diesem, die andern aus einem andern Grunde zu dem im Urteil ausgesprochenen Resultat gelangt seien [1].

Die Resultatsabstimmung hat immer einmütiger auf dem Gebiete des Strafprozesses Anerkennung erlangt. Bis zur äußersten Konsequenz durchgeführt, würde die Resultatsabstimmung sich unmittelbar auf die zu erkennende Strafe richten müssen. So restlos wurde aber die Gründeabstimmung nicht beseitigt. Weil der Richter an das Gesetz gebunden ist, so soll er sich genau darüber aussprechen müssen, welche Strafnorm verletzt ist. Das wird erreicht durch die allenthalben angewandte getrennte Abstimmung über die Schuld- und über die Straffrage.

Aber selbst wenn neben der Trennung von Schuld- und Straffrage noch andere besondere Abstimmungen gefordert werden und namentlich der Mechanismus des schwurgerichtlichen Verfahrens eine Vielheit von Fragen an die Geschworenen mit sich bringt, so tritt doch, wie Birkmeyer [2] es ausspricht, innerhalb der einzelnen Fragen der Charakter als Resultatsabstimmung hervor. Das gilt besonders in Hinsicht auf die Schuldfrage und zeigt sich bei dieser in der Lösung des folgenden Zweifelsfalles.

Die Formulierung der Fragen für die Geschworenen bei qualifizierten Delikten pflegt in der Weise zu geschehen, daß als erste die Frage über das einfache Delikt und als zweite eine Frage über das qualifizierende Moment gestellt wird. Hier ist man darüber unter den Theoretikern wenigstens einig, daß diejenigen, welche das einfache Delikt verneinen, unter allen Umständen das Qualifikationsmoment verneinen müssen, selbst wenn sie dies als vorliegend erachten [3]. Dieses Verhalten des bei der ersten Frage über-

1) Dorguth, Preuß. Juristische Zeitung I (1832). S. 608 ff., 640 ff., 1120 ff. (vgl. auch desselben Jurist. Dialektik, 1841, S. 22); v. Schlieben, das. III (1834), S. 542 ff., 561 ff. König, im Centralblatt für preuß. Juristen, 1841, 630 ff., 777 ff., 927 ff., 1095 ff.; Waldeck, im neuen Archiv für Preuß. Recht VII (1838) S. 437 ff.; Schepers, das. XI. (1845), S. 138 ff.; für die Gegenwart tritt in gleicher Weise für die Wahrheit der Urteilsbegründung energisch ein: Rosenfeld, Reichsstrafprozeß, 3. Aufl. 1909, S. 94 ff., bes. S. 99.

2) Deutsches Strafprozeßrecht, 1898, S. 470: „Innerhalb der Abstimmung über die einzelnen Fragen wird dann erst die Kontroverse über die Abstimmung nach Gründen oder nach Ergebnissen brennend. Ihre Lösung aber dürfte dahin zu lauten haben, daß bezüglich aller einzelnen zur Abstimmung zu bringenden Fragen die Totalabstimmung die einzig richtige sei."

3) Abegg in Goltdammers Archiv VII (1859), S. 151; v. Bar, Krit.

Digitized by Google

stimmten Richters rechtfertigt sich mit der Rücksicht auf das Resultat; denn würde er den Qualifikationsgrund nicht verneinen, so könnte durch verschieden sich zusammensetzende Mehrheiten eine Verurteilung wegen des qualifizierten Delikts resultieren, für welche in toto keine absolute Mehrheit vorhanden wäre.

Dürfen wir somit als Ergebnis der strafprozessualen Beschlußfassung ansehen, daß die Abstimmung grundsätzlich nur über das Resultat stattzufinden hat, so zeigt sich hierin eine erfreuliche Uebereinstimmung mit der parlamentarischen Beschlußfassung, bei welcher diese Frage dieselbe Lösung ohne jeden Zweifel und Kampf gefunden hatte. Freilich ist zunächst nicht mehr gestattet, aus dieser Uebereinstimmung zu entnehmen, als eine äußere Bestätigung der Richtigkeit. Allein in dem hartnäckigen Kampfe um das strafprozessuale Abstimmungsverfahren ist die Beschlußfassung auch in ihrem inneren Wesen bloßgelegt.

Zwei heterogene Elemente der Beschlußfassung heben sich scharf voneinander ab: die Rücksicht auf den Inhalt des Resultates der Abstimmung und der formale Weg, auf welchem man zu ihm gelangt. Im Laufe der Entwicklung des Strafprozesses bestrebte man sich, dem logischen Elemente Genüge zu leisten. Jedes gerichtliche Verfahren stützt sich auf innere Rechtfertigung; die Kombinationsmethode vereinigt voneinander abweichende Stimmen nach inhaltlichen Rücksichten; die Gründeabstimmung konstruiert das Kollegium selbst als denkendes Einzelwesen. Die Resultatsabstimmung ist aus der Erkenntnis hervorgegangen, daß die Gründeabstimmung zu Urteilen führe, die von den Mitgliedern des Kollegiums nicht als gerechtfertigt anerkannt werden könnten, vielmehr dieses Prädikat nur einem Urteil zukomme, welches unmittelbar von der Majorität gebilligt sei. Hingegen ist die parlamentarische Beschlußfassung bei ihrem Ursprung in England in der Hauptsache formal geordnet und zum mindesten ist die Neigung zu formeller Ordnung dem parlamentarischen Verfahren auch anderwärts eigen geblieben.

Für das Verhältnis des inhaltlichen und formalen Elementes ist entscheidend, daß die Form sich dem inhaltlichen Element unterordnen muß, da sie nur ein Mittel sein kann, jenes zur Geltung zu bringen. Ein jedes Beschlußverfahren muß ein Resultat ergeben, welches inhaltlich als richtig anerkannt wird. Da über die Zuerkennung dieses Prädikates verschiedene Meinungen möglich sind, so muß weiter gefragt werden, welche Personen zur Entscheidung maßgebend sind. Es sind so viele beliebige einzelne Mitglieder des Kollegiums, als die gesetzlich festgesetzte Mehrheit beträgt. Also einzelnen Menschen, an Zahl dieser Mehrheit, muß das Endresultat als rich-

---

Viert.-Schrift, X S. 499; v. Kries, Strafprozeßrecht, S. 444; Oetker, Glasers Handbuch III, S. 122 zu Anm. 2; Binding, Grundriß, 5. Aufl., § 89, VI 4, b α (S. 174); dagegen: preuß. Ober-Tribunal bei Oppenhoff, Rechtsprechung des preuß. Ob.-Trib. 18, S. 172 f., Löwe-Hellweg, zu § 197 GVG. Bem. I b; ebenso hat das Reichsgericht bei Mord die Teilung der Frage in den Tatbestand des Totschlages und das Moment der Ueberlegung zugelassen (RG. i. Str.S. Bd. 9, S. 402, Bd. 31, S. 332, vgl. auch Bd. 44, S. 340, zustimmend: Hamm, in der Juristen-Zeitung XII, S. 950; hiergegen und im Sinne des Textes: Dietz, Archiv f. Strafrecht u. -prozeß Bd. 56, S. 49 ff.)

Digitized by Google

tig erscheinen. Weil indessen eine solche Mehrheit sich oft nur durch ein Kompromiß wechselseitiger Zugeständnisse verschiedener Meinungsgruppen bildet, so ist nicht gerade erforderlich, daß jeder der Mehrheit Zugehörige in dem Beschlußresultat die ihm in erster Linie genehme Meinung verwirklicht sieht, sondern nur soviel, daß er in dem Beschlußinhalt die erreichbar beste Lösung erblickt. Diesen Erfolg aber vermag kein Formalismus des Beschlußverfahrens, wie er auch immer beschaffen sei, unbedingt zu gewährleisten. Das hat sich an der Gründeabstimmung im Strafprozeß bewahrheitet. Denn hatte man dort sogar einen logischen Aufbau der Abstimmungen zu konstruieren versucht und selbst hierdurch jene Gewähr nicht geschaffen, so kann noch viel weniger von jedem anderen Verfahren, welches ohne solche Rücksicht aufgebaut ist, eine derartige Gewähr erwartet werden.

Auf den ersten Anschein haben diese Erwägungen für das parlamentarische Verfahren keine Bedeutung; denn das ist klar, daß alle parlamentarischen Abstimmungen von jeher unmittelbar auf ein Resultat gerichtet waren und eine Verirrung nach Art der strafgerichtlichen Gründeabstimmung hier niemals stattgefunden hat. Allein hiermit ist nur für einen Fall genug gesagt, nämlich wenn es sich um eine einzige einheitliche Frage handelt und diese, ohne daß auch nur ein Amendement gestellt wurde, ihre Erledigung gefunden hat. Blicken wir aber hiernach zunächst auf das andere Extrem, die aus einer Mehrheit von Einzelbestimmungen zusammengesetzte Vorlage, so kann die Beschlußfassung über die Einzelbestimmungen, von welchen ja jede eine Abänderung im Wege der Amendierung erfahren kann, nicht gewährleisten, daß die Summe der so zur Annahme gelangten Artikel oder Paragraphen eine in sich geschlossene Einheit darstellt. Freilich auch hier kommt die charakteristische Richtung des parlamentarischen Verfahrens auf das Endresultat deutlich zur Geltung in der Erkenntnis, daß die Annahme der Einzelbestimmungen nur eventuelle Bedeutung hat und erst eine Gesamtabstimmung über die so umgestaltete Vorlage als eine Einheit zu einem endgültigen Parlamentsbeschluß führt.

Allein bei aller inhaltlichen Verschiedenheit der strafgerichtlichen Gründeabstimmung und parlamentarischen Abstimmung bleibt doch ein Parallelismus in Hinsicht auf den Mechanismus des Abstimmungsverfahrens. Setzten sich nämlich die Mehrheiten, durch welche dort die einzelnen Prämissen, hier die Detailpunkte beschlossen wurden, aus verschiedenen Mitgliedern des Kollegiums zusammen, so ist keine Gewähr dafür vorhanden, daß das aus den Einzelabstimmungen sich herstellende Gesamtergebnis im Kollegium der Mehrheit genehm sei. Ueberdies muß in Parlamenten bei umfangreichen Vorlagen damit gerechnet werden, daß selbst, wenn die annehmenden Majoritäten sich durchgängig aus denselben Mitgliedern zusammensetzen, Unstimmigkeiten zwischen früheren und später angenommenen Einzelpositionen unterlaufen, welche über das Maß bloß als redaktionell zu behandelnder Unebenheiten hinausgehen. Die radikale Abhilfe, welche freilich die Gesamtabstimmung in der Möglichkeit der Ablehnung

Digitized by Google

der ganzen Vorlage böte, müßte in dem letztbetrachteten Fall ganz ausgeschlossen und könnte auch in andern Fällen als unerwünscht und zu weitgehend erscheinen. Damit ist die Konstellation gezeichnet, unter welcher die Wiedererwägung ihre Stätte hat. Sie ist diejenige parlamentarische Form, unter welcher die Tatsache sich praktisch Geltung verschafft, daß kein Beschlußverfahren Gewähr dafür bietet, daß eine durch Einzelabstimmungen geschaffene Gesamtvorlage als Einheit einer Majorität genehm ist [1]). Weil aber immerhin jene Summe von angenommenen Einzelbestimmungen vorliegt, so besteht trotz jenes möglichen Bedenkens gegen das so sich zusammensetzende Totalergebnis die Vermutung, daß eine Umgestaltung des letzteren, die es annehmbar macht, keinen unüberwindlichen Schwierigkeiten unterliegt. Für die konkrete Prüfung dieses Umstandes bildet die Wiedererwägung den formalen Weg.

Bis hierher haben wir die Beschlußfassung an ihrem Gipfelpunkt, der endgültigen Entscheidung über das Resultat, betrachtet. Ganz abgesehen davon, daß das letzte Mittel zur Herstellung der Kongruenz des Resultats mit dem Versammlungswillen, die Wiedererwägung, bislang nur geringe Verbreitung gefunden hat, bleibt selbst da, wo die Wiedererwägung noch neben der Gesamtabstimmung zur Verfügung steht, auch das Verfahren, welches bei einem einzigen und einheitlichen Beschlußgegenstand von vornherein im Falle der Beantragung von Amendements angewandt wird, von größter Wichtigkeit; denn dieses bildet nun einmal die Grundlage eines jeden Abstimmungsverfahrens. Auch hier ist unser Standpunkt bei Entscheidung der Frage, ob man unbedingt zu einem von einer Mehrheit als richtig anzuerkennenden Resultat gelangen kann, wieder dadurch gegeben, daß solches selbst bei einem nach logischen Regeln, wie bei der Gründeabstimmung im Strafprozeß, nicht möglich ist. Dennoch aber darf hieraus nicht eine Gleichgültigkeit hinsichtlich des Beschlußverfahrens abgeleitet werden [2]). Es bleibt nämlich die Aufgabe, das Verfahren so zu gestalten, daß es tunlichst zu einem Resultat führt, welches von einer Mehrheit der Versammlung als inhaltlich richtig anerkannt wird. Welche Anforderung, so fragen wir also, ist aus diesem Gesichtspunkt an die Beschlußfassung über eine einzige einheitliche Frage zu stellen?

Zweifel an der endgültigen Anerkennung eines Resultats müssen stets dann bleiben, wenn sich die Versammlung nicht über alle aufgetretenen Meinungen, die zu Anträgen formuliert wurden, durch Abstimmung ausgesprochen hat [3]). In dieser Richtung trifft die Reihenfolgeabstimmung ein

---

1) Daß die Wiedererwägung auch im Strafprozeß ihre Stätte finden muß, spricht Glaser (Strafprozeß II 272) in treffenden Worten aus: „Es liegt in der Natur der Sache, daß es gestattet sein muß, von gefaßten Beschlüssen bis zur endgültigen Verkündung wieder abzugehen und die Abstimmung nach einem neu festgestellten Plane zu erneuern, wenn sich die Aussicht eröffnet, nach diesem der Meinung der Mehrheit zu richtigerem Ausdruck zu verhelfen."

2) Es ist zu übereilt, wenn Perels (S. 80) angesichts der dürftigen Bestimmungen der GO. des Reichstags zu dem Schluß kommt: „Der Versuch einer Feststellung von Grundsätzen müßte an der Mannigfaltigkeit und Bedingtheit der Abstimmungsthemen scheitern."

3) Richtig herausgefühlt von dem Präsidenten des Reichstags in der Sitzung vom

Digitized by Google

Vorwurf. Hier ist die Abstimmung beendet, sobald eine Alternative durch eine Majorität bejaht, also angenommen ist. Haben dann auch noch nicht alle anderen Alternativen zur Abstimmung gestanden, so werden dennoch alle, ohne Rücksicht darauf, ob sie zur Abstimmung gelangt waren oder nicht, als erledigt betrachtet.

Diesen Fehler vermeidet die eventuelle Abstimmung. Nach ihr haben alle Abstimmungsresultate, also auch eine Annahme einer Alternative, so lange nur eventuelle Bedeutung, bis auch über die letzte der in Vorschlag gebrachten Alternativen abgestimmt ist. Bei der Reihenfolgeabstimmung kommen Abstimmende in eine Zwangslage, wenn ihnen eine Alternative A, welche zuerst zur Abstimmung gestellt wird, zwar weniger lieb ist als eine Alternative B, aber doch eher annehmbar als C, welche wir als nach einer entgegengesetzten Richtung namentlich gegenüber B gehend annehmen. Denn möglicherweise könnten sie durch ihre Stimmen A zur Annahme verhelfen und vielleicht damit zum Sieg über C; freilich wäre dann mit der Annahme von A ebensogut wie C auch B gefallen. Würde dieselbe Gruppe aber A ablehnen, und dieses dadurch zu Fall gebracht, und würde danach auch B abgelehnt, so würde vielleicht C angenommen, ein Ausgang, dem möglicherweise durch Annahme von A hätte vorgebeugt werden können. Anders bei eventueller Abstimmung! Hier könnte im gleichen Beispiel jene Gruppe ungefährdet zunächst für A stimmen, und darauf ebenso für B. Nehmen wir an, daß A angenommen wäre, B aber abgelehnt, so wäre doch die zweitgenehmste Alternative gerettet; würde aber auch B angenommen, so wäre hiermit B der Alternative A vorgezogen und würde sich als endgültig angenommen erweisen, wenn die noch zur Abstimmung verbleibende Alternative C abgelehnt würde [1]).

Während bei der Reihenfolgeabstimmung die Reihenfolge, in welcher die Alternativen zur Abstimmung vorgelegt werden, von unbezweifelter Bedeutung ist, ist ein Gleiches bei Anwendung der eventuellen Abstimmung viel weniger der Fall. Hieraus erklärt es sich, weshalb in England das streng formalistische Amendierungsverfahren, das die Reihenfolge der Alternativen für die Abstimmung ohne jede Rücksicht auf ihren Inhalt festlegt, sich unangefochten durch Jahrhunderte hindurch bis zur Gegenwart erhalten konnte.

Wird bei Anwendung der eventuellen Abstimmung die Reihenfolge, in welcher die Alternativen zur Abstimmung gebracht werden, auch von geringerer Bedeutung, so kann dennoch nicht behauptet werden, daß sie namentlich bei einer großen Anzahl von Abänderungsanträgen ohne jede Bedeutung sei. Aber auch ohnedies würde dem Präsidenten eine Richtschnur zu geben sein, auf welche er sich gegenüber Einwendungen aus dem Schoße der Versammlung berufen könnte.

---

21. Oktober 1902 (X. Legisl. 2. Sess. S. 5835): „Ich habe immer das Bestreben, allen den Herren, welche Amendements stellen, gerecht zu werden, damit ihr Amendement hier auch zur Abstimmung kommt . . . .“

1) Vgl. das Beispiel in der Anlage unter b.

Digitized by Google

In erster Linie muß hier auch für den Kontinent der englischen Regel gedacht werden, daß das Unteramendement vor dem Amendement, und dieses vor dem Hauptantrag vorzulegen sei, zumal diese Regel vielfach ausdrücklich in den Geschäftsordnungen ausgesprochen ist. Allein ihr Gewicht wird auf dem Kontinent dadurch beeinträchtigt, daß hier der Begriff des Amendements als eines unselbständig gefaßten Abänderungsantrages sich nicht in seiner Reinheit erhalten hat. Man findet hier als Amendements sowohl unselbständig gefaßte Abänderungsanträge bezeichnet, als auch zu in sich geschlossenen Sätzen formulierte Gegenanträge. Immerhin hat sich in letzterer Beziehung der Ausweg ergeben, daß der Antrag der Kommission des Hauses oder der ursprüngliche Antrag der Regierung oder von Mitgliedern des Hauses als Hauptantrag den übrigen Anträgen als Amendements gegenübertritt [1]). Allein jedenfalls bei größerer Zahl der Abänderungsanträge reicht jene Regel nicht aus.

Man ist sich auch offenbar längst dieser Lücke bewußt geworden und hat die Regel in die Bresche treten lassen, daß beim weitestgehenden Antrag zu beginnen sei. Gegen diese Regel ist nichts einzuwenden, wenn sich die Anträge, ohne daß ein Zweifel entstehen kann, von einem Punkte aus zu einer Stufenleiter ordnen lassen, wie das beispielsweise bei Zahlbestimmungen leicht durchzuführen ist. Aber welches ist z. B. der weitestgehende Antrag, wenn es sich darum handelt, ob die Grundfarbe einer Kauffahrteiflagge weiß, blau oder grün sein solle, ein Beispiel, durch welches wir in schematischer Weise die tausend anderen Beziehungen charakterisieren wollen, in welchen Anträge zueinander stehen können. Auch diese Regel reicht also jedenfalls nicht für alle Fälle aus.

Auf die gutgemeinten Ratschläge, die Reihenfolge so zu gestalten, daß die wahre Meinung der Majorität des Hauses zum Ausdruck gelangt, wie in Oesterreich [2]), oder diejenigen Anträge zuerst zur Abstimmung zu stellen, durch welche am wenigsten anderen präjudiziert werde (Belgien) [3]), noch einzugehen, erübrigt sich ohne weiteres; sie lassen in der Praxis eben dann im Stich, wenn Zweifel sich erheben und objektive Entscheidung fordern.

So bleibt denn als äußerster und nie im Stiche lassender Ausweg nur der, den man in der Schweiz im Anschluß an Dumonts Empfehlung eingeschlagen hat, die koordinierte Abstimmung.

Diese stellt alle Anträge gleichzeitig zur Abstimmung und geht, wofern nicht sofort ein Antrag die absolute Majorität erlangt, auf die Ausscheidung des jeweilig die wenigsten Stimmen erzielenden Antrages. Will hierbei eine Meinungsgruppe sicher gehen, daß wenigstens ihr eventuell genehme, gemäßigtere Alternativen zur Annahme gelangen, so wird sie bei den Stimmgängen über sämtliche Alternativen den gemäßigten wenigstens den Hauptteil ihrer Stimmkraft zuwenden. Würde so von den Parteien vorgegangen. so ständen sich jeweils in dem über die Ausscheidung einer Alternative end-

1) Vgl. Perels, S. 80, Anm. 445, 446, Pierre, No. 937 ff.
2) GO. für das Abgeordnetenhaus des Reichsrates vom 2. März 1875, § 60 I.
3) GO. der Repräsentantenkammer vom 9. Mai 1860, Art. 26. III.

Digitized by Google

gültig entscheidenden Stimmgang die beiden äußersten Extreme gegenüber, von denen dann das eine zu Fall kommen müßte.

Wir haben noch mit einem Worte der prinzipiellen Abstimmung zu gedenken. Eine genaue Anreihung oder Gegenüberstellung mit den bisher erörterten Abstimmungsformen ist nicht möglich; dazu läßt sie zu wenig eine präzise Ausprägung erkennen. Wir dürfen sie als durch die geschichtliche Entwicklung gerichtet betrachten und müssen dieses Urteil auch mit dem trefflichen schweizerischen Publizisten Dubs aus dem Grunde für gerechtfertigt halten, daß durch sie jedes Detail erdrückt werde und man über Grundsätze abstimmen müsse, von denen noch nicht feststehe, wie sie im einzelnen aussehen werden [1]). Außerdem möchten wir noch hinzufügen, daß auch über die Frage, welcher von mehreren Anträgen der prinzipielle sei, ein Streit entstehen kann, für dessen Entscheidung eine Norm fehlt [2]).

Zum Schluß drängt sich die Frage nach der Fortbildung des parlamentarischen Beschlußverfahrens in Deutschland auf. Die Gesamtabstimmung bei mehrgliedrigen Vorlagen ist in Gestalt der dritten Lesung vorhanden. Zur Einführung der Wiedererwägung liegt aus dem Grunde kein Anlaß vor, weil bei der dritten Lesung Anträge jeder Art zulässig sind [3]). Nachdem also in der zweiten Lesung alle Einzelbestimmungen behandelt sind, ist es möglich, Bedenken irgendwelcher Art, und damit auch derjenigen, welche in anderen Staaten zur Begründung einer Wiedererwägung führen könnten in freiester Weise geltend zu machen. Wichtig hingegen bleibt die Frage eines Ersatzes der Reihenfolgeabstimmung durch die eventuelle Abstimmung.

Weil die Geschäftsordnungen eine ausgiebige Regelung des Beschlußverfahrens unterlassen, könnte gerade dieser Umstand der Einführung dieser Verbesserung zugute kommen. Zudem steht ja die eventuelle Abstimmung bei den Amendements im strengen Sinne allenthalben in Anwendung. Die Fortbildung in diesem dringendsten Punkte könnte daher schon ohne statutarische Aenderung erreicht werden, wenn die Erkenntnis allgemeinen Eingang fände, daß ein Grund zur Beschränkung der Eventualabstimmung auf nicht selbständige Anträge in keiner Weise vorliegt [4]), ja sogar eine solche Ausdehnung für das kontinentale Beschlußverfahren wegen seiner freieren Gestaltung im Vergleich zum englischen Amendierungsformalismus geradezu geboten erscheint.

---

1) Dubs II, S. 76.

2) Vgl. auch Neisser II, S. 329: „. . . Prinzipielle Frage ist freilich ein höchst dehnbarer Begriff, bei dessen Benützung Vorsicht geboten ist."

3) GO. des Reichstags § 20 II, des Preuß. Abgeord.-Hauses § 18 II.

4) Im Preuß. Abgeordnetenhaus wies der Präsident einem Geschäftsordnungsantrag Enneccerus gegenüber, welcher die eventuelle Abstimmung bei vollständig formulierten Anträgen forderte, auf die „definitive Konstruktion" hin, welche im gegebenen Falle eine Eventualabstimmung nicht zulasse. (Stenogr. Berichte Sess. 1890/91. III, S. 1255).

Digitized by Google

Anhang.

a) Beispiel für die Reihenfolgeabstimmung. Preußisches Abgeordnetenhaus, Sitzung vom 4. März 1891 (Stenogr. Berichte, Sess. 1890/91, III. 1254 ff.).

Präsident: „. . . . Dann wende ich mich zu dem § 16 und lasse hier zuerst abstimmen über den Unterantrag vom Heede zu dem Jagowschen Antrage . . . . und wie auch diese Abstimmung fallen möge, ich lasse dann abstimmen über den Antrag v. Jagow . . . . Die Annahme desselben beseitigt den Antrag des Freiherrn v. Zedlitz und auch den ganzen § 16, wie er aus der zweiten Beratung hervorgegangen ist. Wird aber der Antrag v. Jagow abgelehnt, dann lasse ich abstimmen über den Antrag Freiherr v. Zedlitz . . . . Wird in dieser . . . . Abstimmung der Antrag v. Zedlitz angenommen, so ist damit ein neuer § 65 a konstruiert, und es kommt nur noch zur Abstimmung über den § 16, wie er nach dem Antrag v. Zedlitz lautet, das heißt über den einzigen (ersten) Absatz dieses Paragraphen (sc. und der § 16, so wie er aus der zweiten Lesung hervorgegangen ist, ist beseitigt. D. Vf.). Sollte aber der Antrag v. Zedlitz abgelehnt werden, dann kommt der § 16 so zur Abstimmung, wie er aus der zweiten Lesung hervorgegangen ist."

(Abstimmung.)

Präsident: „. . . der Antrag vom Heede ist verworfen. Nunmehr stimmen wir ab über den unveränderten Antrag v. Jagow . . . ."

Präsident: „. . . der Antrag v. Jagow ist angenommen und damit ist der Antrag Freiherr v. Zedlitz und auch der § 16, wie er in der zweiten Beratung formuliert war, beseitigt."

Erläuterung. Der Antrag vom Heede war syntaktisch nur als eine Aenderung von Worten am Antrag v. Jagow gefaßt (Drucksachen 1890/91, Nr. 175); daher war hier entsprechend dem englischen Vorbild die Abstimmung nur eventuell, wie dies der Präsident richtig beschrieb. Der übrige Teil der Abstimmung hingegen zeigt sowohl bei Kundgebung des Schemas der Abstimmung als bei dieser selbst die sofortige Beendigung des Verfahrens, sobald in der beschriebenen Reihe ein Antrag zur Annahme gelangte.

b) Beispiel für die eventuelle Abstimmung. Schweizerischer Ständerat, Sitzung vom 8. Dezember 1905 (Amtliches stenographisches Bulletin, 1905, S. 1277).

(Die vorherige Kundgabe des Abstimmungsschemas ist auch in der Schweiz üblich, wird aber in den nur auszugsweise gedruckten Bericht nicht aufgenommen.)

Digitized by Google

„Abstimmung.

In erster eventueller Abstimmung wird das Amendement des Herrn Hildebrand mit 21 gegen 11 Stimmen angenommen.

In zweiter eventueller Abstimmung wird dem so amendierten Vorschlag der Kommissionsmehrheit mit 22 Stimmen der Vorzug vor dem Antrag des Herrn Schultheß gegeben.

In definitiver Abstimmung wird dem so amendierten Vorschlag der Kommissionsmehrheit der Antrag der Kommissionsminderheit auf Zustimmung zum Nationalrat [1]) vorgezogen."

Erläuterung. Obwohl der Antrag der Kommissionsmehrheit in der durch die erste eventuelle Abstimmung ihm gegebenen Gestalt in zweiter eventueller Abstimmung angenommen war, wird er noch einer dritten und endgültigen Abstimmung unterworfen. Hier unterliegt er gegenüber dem Antrag der Kommissionsminderheit. Streng genommen wäre hiermit die Abstimmung nicht beendet gewesen, sondern auch die letzterwähnte Abstimmung hätte für eine eventuelle erklärt und der Antrag der Kommissionsminderheit noch der Alternative Null gegenübergestellt werden müssen, d. h. es hätte noch darüber gestimmt werden müssen, ob die vorliegende Sache im Sinne dieses Antrages geregelt werden oder ob überhaupt nichts geschehen solle. Allein eine solche Abstimmung pflegt nur stattzufinden, wenn ausdrücklich ein Antrag auf Ablehnung (Streichung) gestellt ist.

1) Ungewöhnliche Verdeutschung in dem zweisprachig erscheinenden Bulletin von „adhérer au conseil national" („Zustimmung zur Vorlage des Nationalrats").

Digitized by Google

Die Gesetzgebung des Deutschen Reiches im Jahre 1913

(mit Ausschluß der Finanzgesetzgebung).

Von

Prof. Dr. **Edler v. Hoffmann,** Düsseldorf.

I. Reichs- und Staatsangehörigkeit.

Das Jahr 1913 hat die längst dringend nötig gewordene Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts gebracht. Das neue seit 1. Januar 1914 geltende Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz[1]) vom 22. Juli 1913 bedeutet einen beträchtlichen Gegensatz gegenüber dem bisher geltenden Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870. Eine Hervorhebung der wichtigsten Neuerungen wird hier am Platze sein.

Die Erwerbung der Reichsangehörigkeit geht in der Regel mittelbar durch Erwerbung der Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate — auch Elsaß-Lothringen gehört hierher — oder unmittelbar vor sich. Beide Erwerbungsarten kannte schon das bisherige Recht, jedoch war die zweitgenannte in dem bisherigen Gesetze nicht geregelt. Die Schutzgebiete gelten im Sinne des Gesetzes als Inland (§§ 1 und 2).

Der zweite Abschnitt des Gesetzes betrifft die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate. Die Erwerbungsgründe sind, ganz allgemein gesprochen, dieselben wie bisher (§ 3); in den Einzelheiten zeigen sich aber mancherlei Abweichungen. Für Findelkinder ist die Rechtsvermutung aufgestellt, daß sie Kinder eines Angehörigen des Bundesstaates sind, in welchem sie gefunden werden; während bisher nur der Nachweis der Abstammung die Staatsangehörigkeit begründen konnte. Bei der Erwerbung auf dem Wege der Verleihung werden wie bisher unterschieden die Aufnahme der einem andern deutschen Staate Angehörigen und die — früher Naturalisation genannte — Einbürgerung der Ausländer. Bei der Aufnahme ist das Recht, den Aufnahmeantrag zu stellen, welches bisher erhebliche Unvollkommenheiten und Lücken zeigt, vollkommener ausgestaltet. Danach bedarf der Antrag einer Ehefrau der Zustimmung des Mannes, die fehlende Zustimmung kann aber durch das Vormundschaftsgericht ersetzt werden. Für eine unter elterlicher Gewalt oder unter Vor-

1) RGBl. 583.

Digitized by Google

mundschaft stehende Person wird, wenn sie das sechzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, der Antrag von dem gesetzlichen Vertreter gestellt; hat sie das sechzehnte Lebensjahr vollendet, so bedarf ihr Antrag der Zustimmung des gesetzlichen Vertreters (§ 7 Abs. 2). Eine Voraussetzung für die Einbürgerung ist jetzt die Niederlassung im Inlande, während bisher, wenigstens nach Reichsrecht, die Absicht sich niederzulassen genügte. Zur Stellung des Einbürgerungsantrages ist nicht nur berechtigt, wer nach den Gesetzen seiner bisherigen Heimat unbeschränkt geschäftsfähig ist, sondern auch, wer nach den deutschen Gesetzen unbeschränkt geschäftsfähig sein würde; für die beschränkt geschäftsfähigen Ausländer gilt dasselbe wie für Inländer beim Aufnahmeantrage (§ 8 Abs. 1 Ziff. 1). Für die Einbürgerung wird eine Erschwerung dadurch geschaffen, daß sie jetzt erst dann stattfinden darf, wenn der Reichskanzler festgestellt hat, daß keiner der übrigen Bundesstaaten Bedenken erhoben hat. Die Bedenken können nur auf Tatsachen gestützt werden, welche die Besorgnis rechtfertigen, daß die Einbürgerung des Antragstellers das Wohl des Reichs oder eines Bundesstaates gefährden würde. Das Feststellungsverfahren bedeutet naturgemäß eine Verzögerung der Entscheidung über die Einbürgerung. Ueber vorgebrachte Bedenken entscheidet der Bundesrat. Natürlich ist es aber dem einbürgernden Staate unverwehrt, vom Bundesrate abgewiesene Bedenken doch zu berücksichtigen (§ 9 Abs. 1). Die hier erwähnten Erschwerungen finden keine Anwendung auf ehemalige Angehörige des Bundesstaates, bei dem der Antrag gestellt wird, auf deren Kinder oder Enkel, sowie auf Personen, die von einem Angehörigen des Staates an Kindes Statt angenommen sind, es sei denn, daß der Antragsteller einem ausländischen Staate angehört, ferner auch nicht auf Ausländer, die im Deutschen Reiche geboren sind, wenn sie sich in dem Bundesstaate, bei dem der Antrag gestellt wird, bis zur Vollendung des einundzwanzigsten Lebensjahres dauernd aufgehalten haben und die Einbürgerung innerhalb zweier Jahre nach diesem Zeitpunkt beantragen (§ 9 Abs. 2).

Die Einbürgerung bleibt, wie im bisherigen Rechte, grundsätzlich eine Gnadensache; das neue Recht gibt aber in einer größeren Zahl von Einzelfällen einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Es kommen die §§ 10—13 in Betracht.

§ 10.

Die Witwe oder geschiedene Ehefrau eines Ausländers, die zur Zeit ihrer Eheschließung eine Deutsche war, muß auf ihren Antrag von dem Bundesstaat, in dessen Gebiete sie sich niedergelassen hat, eingebürgert werden, wenn sie den Erfordernissen des § 8 Abs. 1 Nr. 1, 2 entspricht. Ueber das Erfordernis unter Nr. 2 (Unbescholtenheit) ist vor der Einbürgerung die Gemeinde des Niederlassungsorts zu hören.

§ 11.

Ein ehemaliger Deutscher, der als Minderjähriger die Reichsangehörigkeit durch Entlassung verloren hat, muß auf seinen Antrag von dem Bundesstaat, in dessen Gebiet er sich niedergelassen hat, eingebürgert werden, wenn er den Erfordernissen des § 8 Abs. 1 entspricht und den Antrag innerhalb zweier Jahre nach der Volljährigkeit stellt. Die Vorschrift des § 8 Abs. 2 findet Anwendung.

§ 12.

Ein Ausländer, der mindestens ein Jahr wie ein Deutscher im Heere oder in der Marine aktiv gedient hat, muß auf seinen Antrag von dem Bundesstaat, in dessen Gebiet er sich niedergelassen hat, eingebürgert werden, wenn er den Erfordernissen des § 8 Abs. 1 entspricht und die Einbürgerung nicht das Wohl des Reichs oder eines Bundesstaats gefährden würde. Die Vorschriften des § 8 Abs. 2 und des § 9 Abs. 1 finden Anwendung.

§ 13.

Ein ehemaliger Deutscher, der sich nicht im Inland niedergelassen hat, kann von dem Bundesstaate, dem er früher angehört hat, auf seinen Antrag eingebürgert werden, wenn er den Erfordernissen des § 8 Abs. 1 Nr. 1, 2 entspricht; dem ehemaligen Deutschen gleich steht, wer von einem solchen abstammt oder an Kindes Statt angenommen ist. Vor der Einbürgerung ist dem Reichskanzler Mitteilung zu machen; die Einbürgerung unterbleibt, wenn der Reichskanzler Bedenken erhebt.

Eine kleine Aenderung ist hinsichtlich der Verleihung, die mit der Anstellung im öffentlichen Dienste verbunden ist, zu vermerken. Sie fand bisher dann nicht statt, wenn in der

Digitized by Google

Anstellungsurkunde ein Vorbehalt gemacht wurde; in solchen Fällen, in welchen die Staatsbehörden zu einer Anstellung die Bestätigung zu erteilen haben, ist jetzt der Vorbehalt in die Bestätigungsurkunde aufzunehmen. Nicht mehr soll die Verleihung verknüpft sein mit der Anstellung als Offizier oder Beamter des Beurlaubtenstandes (§ 14).

§ 15.

Die im Reichsdienst erfolgte Anstellung eines Ausländers, der seinen dienstlichen Wohnsitz in einem Bundesstaate hat, gilt als Einbürgerung in diesem Bundesstaat, sofern nicht in der Anstellungsurkunde ein Vorbehalt gemacht wird.

Hat der Angestellte seinen dienstlichen Wohnsitz im Ausland und bezieht er ein Diensteinkommen aus der Reichskasse, so muß er von dem Bundesstaate, bei dem er den Antrag stellt, eingebürgert werden; bezieht er kein Diensteinkommen aus der Reichskasse, so kann er mit Zustimmung des Reichskanzlers eingebürgert werden.

Zu den Gründen, aus denen ein Verlust der Staatsangehörigkeit erfolgt, sind zwei neue getreten, nämlich der Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit und die Nichterfüllung der Wehrpflicht, fortgefallen ist der Verlust infolge 10 jährigen Aufenthaltes im Auslande (§ 17).

Was die einzelnen Verlustgründe betrifft, so sind hinsichtlich der Entlassung einige wichtige Veränderungen eingetreten.

§ 18.

Die Entlassung einer Ehefrau kann nur von dem Manne und, sofern dieser ein Deutscher ist, nur zugleich mit seiner Entlassung beantragt werden. Der Antrag bedarf der Zustimmung der Frau.

§ 20.

Die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate bewirkt gleichzeitig die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit in jedem anderen Bundesstaate, soweit sich der Entlassene nicht die Staatsangehörigkeit in einem anderen Bundesstaate durch eine Erklärung gegenüber der zuständigen Behörde des entlassenden Staates vorbehält. Dieser Vorbehalt muß in der Entlassungsurkunde vermerkt werden.

Für die sonstigen Verlustgründe gelten:

§ 25.

Ein Deutscher, der im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat, verliert seine Staatsangehörigkeit mit dem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit, wenn dieser Erwerb auf seinen Antrag oder auf den Antrag des Ehemanns oder des gesetzlichen Vertreters erfolgt, die Ehefrau und der Vertretene jedoch nur, wenn die Voraussetzungen vorliegen, unter denen nach den §§ 18, 19 (betr. beschränkte Geschäftsfähige) die Entlassung beantragt werden könnte.

Die Staatsangehörigkeit verliert nicht, wer vor dem Erwerbe der ausländischen Staatsangehörigkeit auf seinen Antrag die schriftliche Genehmigung der zuständigen Behörde seines Heimatstaates zur Beibehaltung seiner Staatsangehörigkeit erhalten hat. Vor der Erteilung der Genehmigung ist der deutsche Konsul zu hören.

Unter Zustimmung des Bundesrats kann von dem Reichskanzler angeordnet werden, daß Personen, welche die Staatsangehörigkeit in einem bestimmten ausländischen Staate erwerben wollen, die im Abs. 2 vorgesehene Genehmigung nicht erteilt werden darf.

§ 26.

Ein militärpflichtiger Deutscher, der im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat, verliert seine Staatsangehörigkeit mit der Vollendung des einunddreißigsten Lebensjahrs, sofern er bis zu diesem Zeitpunkt noch keine endgültige Entscheidung über seine Dienstverpflichtung herbeigeführt hat, auch eine Zurückstellung über diesen Zeitpunkt hinaus nicht erfolgt ist.

Ein fahnenflüchtiger Deutscher, der im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat, verliert seine Staatsangehörigkeit, mit dem Ablauf von zwei Jahren nach Bekanntmachung des Beschlusses, durch den er für fahnenflüchtig erklärt worden ist (§ 360 der Militärstrafgerichtsordnung). Diese Vorschrift findet keine Anwendung auf Mannschaften der Reserve, der Land- oder Seewehr und der Ersatzreserve, die für fahnenflüchtig erklärt worden sind, weil sie einer Einberufung zum Dienste keine Folge geleistet haben, es sei denn, daß die Einberufung nach Bekanntmachung der Kriegsbereitschaft oder nach Anordnung der Mobilmachung erfolgt ist.

Wer auf Grund der Vorschriften des Abs. 1 oder 2 seine Staatsangehörigkeit verloren hat, kann von einem Bundesstaate nur nach Anhörung der Militärbehörde eingebürgert werden. Weist er nach, daß ihm ein Verschulden nicht zur Last fällt, so darf ihm die Einbürgerung von dem Bundesstaate, dem er früher angehörte, nicht versagt werden.

§ 27.

Ein Deutscher, der sich im Ausland aufhält, kann seiner Staatsangehörigkeit durch Beschluß der Zentralbehörde seines Heimatsstaats verlustig erklärt werden, wenn er im Falle eines Krieges oder einer Kriegsgefahr einer vom Kaiser angeordneten Aufforderung zur Rückkehr keine Folge leistet.

Gehört er mehreren Bundesstaaten an, so verliert er durch den Beschluß die Staatsangehörigkeit in allen Bundesstaaten.

Digitized by Google

§ 28.

Ein Deutscher, der ohne Erlaubnis seiner Regierung in ausländische Staatsdienste getreten ist, kann seiner Staatsangehörigkeit durch Beschluß der Zentralbehörde seines Heimatsstaats verlustig erklärt werden, wenn er einer Aufforderung zum Austritt nicht Folge leistet.

Gehört er mehreren Bundesstaaten an, so verliert er durch den Beschluß die Staatsangehörigkeit in allen Bundesstaaten.

§ 29.

Der Verlust der Staatsangehörigkeit in den Fällen des § 26 Abs. 1, 2 und der §§ 27, 28 sowie der Wiedererwerb der Staatsangehörigkeit in den Fällen des § 26 Abs. 3 Satz 2 erstreckt sich zugleich auf die Ehefrau und auf diejenigen Kinder, deren gesetzliche Vertretung dem Ausgeschiedenen oder dem Wiedereingebürgerten kraft elterlicher Gewalt zusteht,. soweit sich die Ehefrau oder die Kinder mit ihm in häuslicher Gemeinschaft befinden. Ausgenommen sind Töchter, die verheiratet sind oder verheiratet gewesen sind.

§ 30.

Ein ehemaliger Deutscher, der vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die Reichsangehörigkeit durch Entlassung verloren hat, aber bei Anwendung der Vorschrift des § 24 Abs. 1 als nicht entlassen gelten würde, muß auf seinen Antrag von dem Bundesstaat, in dessen Gebiet er sich niedergelassen hat, eingebürgert werden, wenn er seit dem im § 24 Abs. 1 bezeichneten Zeitpunkt seinen Wohnsitz im Inland behalten hat und den Erfordernissen des § 8 Abs. 1 entspricht, auch den Antrag innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes stellt. Die Vorschrift des § 8 Abs. 2 findet Anwendung.

§ 31.

Ein ehemaliger Deutscher, der vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die Reichsangehörigkeit nach § 21 des Gesetzes über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 (Bundes-Gesetzbl. S. 355) durch zehnjährigen Aufenthalt im Ausland verloren hat, muß von dem Bundesstaat, in dessen Gebiet er sich niedergelassen hat, eingebürgert werden, wenn er keinem Staate angehört.

Das gleiche gilt von dem ehemaligen Angehörigen eines Bundesstaats oder eines in einen solchen einverleibten Staates, der bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 1. Juni 1870 nach Landesrecht seine Staatsangehörigkeit durch Aufenthalt außerhalb seines Heimatstaats verloren hat.

§ 32.

Ein militärpflichtiger Deutscher, der zur Zeit des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat und vor diesem Zeitpunkt das neunundzwanzigste, aber noch nicht das dreiundvierzigste Lebensjahr vollendet hat, verliert seine Staatsangehörigkeit mit dem Ablauf zweier Jahre, sofern er innerhalb dieser Frist keine endgültige Entscheidung über seine Dienstverpflichtung herbeigeführt hat.

Ein fahnenflüchtiger Deutscher der im § 26 Abs. 2 bezeichneten Art, der zur Zeit des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat und vor diesem Zeitpunkt das dreiundvierzigste Lebensjahr noch nicht vollendet hat, verliert seine Staatsangehörigkeit mit dem Ablauf zweier Jahre, sofern er sich nicht innerhalb dieser Frist vor den Militärbehörden gestellt.

Die Vorschriften des § 26 Abs. 3 und des § 29 finden entsprechende Anwendung.

Der dritte Abschnitt des Gesetzes handelt von der unmittelbaren Reichsangehörigkeit.

§ 33.

Die unmittelbare Reichsangehörigkeit kann verliehen werden

1. einem Ausländer, der sich in einem Schutzgebiete niedergelassen hat, oder einem Eingeborenen in einem Schutzgebiete;

2. einem ehemaligen Deutschen, der sich nicht im Inland niedergelassen hat; dem ehemaligen Deutschen steht gleich, wer von ihm abstammt oder an Kindes Staat angenommen ist.

§ 34.

Einem Ausländer, der im Reichsdienst angestellt ist und seinen dienstlichen Wohnsitz im Ausland hat, muß auf seinen Antrag die unmittelbare Reichsangehörigkeit verliehen werden, wenn er ein Diensteinkommen aus der Reichskasse bezieht; sie kann ihm verliehen werden, wenn er ein solches Einkommen nicht bezieht.

Auf die unmittelbare Reichsangehörigkeit finden die Vorschriften über die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate mit einigen näher bezeichneten Ausnahmen und Abänderungen Anwendung (§ 35).

Aus den Schlußbestimmungen des vierten Abschnittes ist hervorzuheben, daß die Staatsverträge, die von Bundesstaaten mit ausländischen Staaten vor dem 1. Januar 1914 geschlossen sind unberührt bleiben (§ 36); ferner, daß gegen Ablehnung des Aufnahmeantrages sowie des Antrages auf Einbürgerung und auf Entlassung in einigen Fällen der Rekurs gegeben ist.

Digitized by Google

II. Verfassungsrecht.

Das Wahlreglement vom 28. Mai 1870 wurde durch einen Bundesratsbeschluß, welcher die Gestalt der Wahlurnen zum Gegenstand hat, abgeändert [1]). — Infolge eines zwischen dem Großherzogtum Sachsen und dem Herzogtum Sachsen-Meiningen abgeschlossenen Gebietsaustauschvertrages mußten der Veränderung der Staatsgrenzen entsprechend der 3. Reichstags-Wahlkreis des Großherzogtums Sachsen und der 2. Reichstagswahlkreis des Herzogtums Sachsen-Meiningen abgeändert werden [2]).

III. Finanzwesen.

Das Jahr 1913 weist eine Reihe von Finanzgesetzen, darunter einige für das gesamte Verfassungsleben Deutschlands sehr bedeutsame und vielleicht sehr folgenschwere auf.

Zum Etatsgesetz 1912 ergingen zwei Nachträge [3]). Im Zusammenhang mit den Maßregeln welche zur Bekämpfung der Fleischteuerung getroffen wurden, wurde der Bundesrat ermächtigt, bis zum 31. März 1914 Gemeinden, welche frisches oder gefrorenes Fleisch aus dem Auslande einführen und zu angemessenen Preisen an die Verbraucher abgeben, den Einganszoll teilweise zurückzuerstatten. — Da der Etat 1913 wieder nicht rechtzeitig erledigt wurde, erging ein Notgesetz für die Monate April bis Juni [4]).

Der Etat 1913 [5]), welcher im Mai fertig wurde, weist ein ebenso günstiges Bild auf wie sein Vorgänger [6]). Die ungedeckten Matrikularbeiträge zeigen denselben Stand von 52 Millionen, der Anleihekredit ist von 47 auf 39 Millionen gefallen, um 2 Millionen, von 175 auf 177 ist die Verzinsung der Reichsschuld gestiegen. Von geringfügigen Punkten abgesehen weicht das Etatsgesetz 1913 von dem von 1912 nur in folgenden Paragraphen ab:

§ 1.

Der diesem Gesetz als Anlage beigefügte Reichshaushaltsetat für das Rechnungsjahr vom 1. April 1913 bis 31. März 1914 wird in Einnahme und Ausgabe auf 3 161 336 000 Mark festgestellt, und zwar:

im ordentlichen Etat
auf 3 042 701 506 Mark an Einnahmen,
auf 2 394 938 669 Mark an fortdauernden und
auf 647 762 837 Mark an einmaligen Ausgaben,
im außerordentlichen Etat
auf 118 634 500 Mark an Einnahmen und
auf 118 634 500 Mark an Ausgaben.

§ 2.

Der Reichskanzler wird ermächtigt, zur Bestreitung einmaliger außerordentlicher Ausgaben die Summe von 39 151 035 Mark im Wege des Kredits flüssig zu machen.

Der Reichskanzler wird ferner ermächtigt, die zur Tilgung der Reichsschuld bestimmten Mittel zum Ankauf von Schuldverschreibungen zu verwenden. Soweit es sich hierbei um die im Kapitel 3 der Einnahmen des außerordentlichen Etats ausgebrachten Beträge von insgesamt 74 598 729 Mark handelt, erhöht sich die in Abs. 1 bezeichnete Kreditsumme um die für diese Ankäufe verwendeten Beträge.

§ 4.

Die Matrikularbeiträge und die ordentlichen Einnahmen aus der eigenen Wirtschaft des Reichs im Rechnungsjahr 1913 sowie — mit Zustimmung der Königreiche Bayern und Württemberg und des Großherzogtums Baden — ein den Sollbetrag der Ueberweisungen übersteigender Ertrag der Branntweinsteuer sind, soweit sie nach der Rechnung des Jahres den Bedarf des Reichs übersteigen, zur Deckung der nach den Anleihegrundsätzen künftig auf den ordentlichen Etat zu übernehmenden gemeinschaftlichen Ausgaben des außerordentlichen Etats oder zur Tilgung derjenigen Anleihe zu verwenden, auf welche die gestundeten Matrikularbeiträge aus den Rechnungsjahren 1906 bis 1908 sowie die Fehlbeträge in der eigenen Wirtschaft des Reichs aus den Rechnungsjahren 1907 und 1908 übernommen sind.

Ein gegen das Etatssoll der Ueberweisungen sich ergebender Minderertrag der Branntweinsteuer fällt dem Reiche zur Last.

1) Bekanntmachung v. 4. Juni 1913 (BGBl. 314).
2) RG. v. 22. Juli 1913 (RGBl. 597).
3) RG. v. 30. Dezember 1912 (RGBl. 1) und v. 17. März 1913 (RGBl. 149).
4) RG. v. 17. März 1913 (RGBl. 137).
5) RG. v. 4. Mai 1913 (RGBl. 253).
6) Jahrbuch VII, 122.

Digitized by Google

Zwei Nachträge ergingen zum Etat 1913 bereits im Juli. Der zweite ist nicht von wesentlicher Bedeutung [1], um so bedeutender ist der erste [2]. Er steht im engsten Zusammenhange mit den neuen Angaben, welche durch die Verstärkung des Heeres erforderlich wurden (unten VI). Die beiden Etatsgesetze 1912 [3] und 1913 hatten den Reichskanzler ermächtigt, zur vorübergehenden Verstärkung der ordentlichen Betriebsmittel der Reichshauptkasse Schatzanweisungen bis zum Betrage von 350 Millionen auszugeben; nunmehr wurde die Summe auf 600 Millionen erhöht. Es werden dann weiter die genannten Etatsgesetze in folgender Weise abgeändert:

§ 3.

Der § 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 28. Mai 1912 (Reichs-Gesetzbl. S. 319) wird dahin geändert, daß die Matrikularbeiträge und die ordentlichen Einnahmen aus der eigenen Wirtschaft des Reichs im Rechnungsjahr 1912, soweit sie nach der Rechnung dieses Jahres den Bedarf des Reichs übersteigen, zur Deckung der durch die weitere Beschleunigung der Durchführung des Friedenspräsenzgesetzes vom 27. März 1911/14. Juni 1912 und dessen erneute Ergänzung sowie der durch die Ausführung des Gesetzes über Aenderungen im Finanzwesen entstehenden einmaligen Ausgaben nach näherer Bestimmung des Reichshaushaltsetats zu verwenden sind. Zu den gleichen Zwecken kann auch der Ueberschuß des Rechnungsjahrs 1911 (§ 4 Abs. 3 a. a. O.) verwendet werden, soweit er nicht zur Abbürdung der Vorschüsse der Heeresverwaltung sowie zur Bereitstellung von Betriebsmitteln für die Marine-Bekleidungsämter oder zur Deckung der durch die Gesetze zur Abänderung des Reichsmilitärgesetzes und zur Ergänzung des Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres vom 27. März 1911 sowie durch die Novelle zu den Gesetzen, betreffend die deutsche Flotte, vom 14. Juni 1900 und 5. Juni 1906 entstehenden einmaligen Ausgaben in Anspruch genommen wird. Im übrigen bleibt die Verwendung dieses Ueberschusses unberührt.

§ 4.

Die Bestimmung im § 4 Abs. 1 des Gesetzes, betreffend die Feststellung des Reichshaushalts etats für das Rechnungsjahr 1913 vom 4. Mai 1913 (Reichs-Gesetzbl. S. 253) wird dahin geändert, daß die Matrikularbeiträge und die ordentlichen Einnahmen aus der eigenen Wirtschaft des Reichs im Rechnungsjahr 1913 sowie — mit Zustimmung der Königreiche Bayern und Württemberg und des Großherzogtums Baden — ein den Sollbetrag der Ueberweisungen übersteigender Ertrag der Branntweinsteuer, soweit sie nach der Rechnung des Jahres den Bedarf des Reichs übersteigen, auch zur Deckung der im § 3 Satz 1 dieses Gesetzes bezeichneten einmaligen Angaben verwendet werden können.

Wie der erste Nachtrag zum Etat durch die Heeresverstärkung erforderlich geworden war, so auch die vier bedeutsamsten Finanzgesetze, welche alle das Datum des 3. Juli tragen, nämlich die Gesetze über einen einmaligen außerordentlichen Wehrbeitrag [4], über Aenderungen im Finanzwesen [5], das Besitzsteuergesetz [6] und das Gesetz wegen Aenderung des Reichsstempelgesetzes [7]. Wegen ihrer großen Bedeutung werden diese Gesetze an anderer Stelle dieses Jahrbuches besonders behandelt.

IV. Beamtenrecht.

Den Oberposträten ist der Rang der Oberregierungsräte beigelegt worden [8]. — Die Gehälter der Postbeamten wurden teilweise erhöht [9]. — In der Zuständigkeit der Reichsbehörden zur Ausführung des Reichsbeamtengesetzes sind einige Aenderungen eingetreten [10].

1) RG. v. 3. Juli 1913 (RGBl. 503).
2) RG. v. 3. Juli 1913 (RGBl. 499).
3) Jahrbuch VII, 123.
4) RGBl. 505.
5) RGBl. 521.
6) RGBl. 524.
7) RGBl. 544.
8) Allerh. Erlaß v. 13. Januar 1913 (RGBl. 19).
9) RG. v. 29. Juli 1913 (RGBl. 618).
10) Verordnung v. 13. Oktober 1913 (RGBl. 733).

Digitized by Google

V. Justiz.

Eine wichtige Aenderung des Gerichtsverfassungsgesetzes enthält das Gesetz, betreffend die Entschädigung der Schöffen und Geschworenen vom 29. Juli 1913 [1]), durch welches die §§ 55 und 96 geändert, ein neuer § 55 a eingeschoben wird. Schöffen und Geschworene erhalten nunmehr Vergütung der Reisekosten und für jeden Tag der Dienstleistung Tagegelder. Die Höhe der Reisekosten und Tagegelder bestimmt der Bundesrat durch allgemeine Anordnung. Die Tagegelder dürfen nicht zurückgewiesen werden. — Die vom Reichskanzler nach dem Gesetze vom 22. Mai 1910 einberufenen Hilfsrichter dürfen beim Reichsgericht noch bis zum 1. Juni 1914 beschäftigt werden [2]).

VI. Heer und Flotte.

Durch ein Gesetz, betreffend die Gewährung von Beihilfen an Kriegsteilnehmer [3]), vom 19. Mai 1913 ist die Lage der bedürftigen Veteranen etwas aufgebessert worden.

Die Lage Deutschlands war, wie in den beiden vorhergehenden Jahren, eine sehr gefährliche, und es ergab sich, wie in den Jahren der Marokkokrise, die gebieterische Notwendigkeit einer Verstärkung der Heeresrüstung.

Das Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke usw. vom 3. Juli 1913 [4]), ordnet folgende Verstärkung im Verhältnis zu der durch Gesetz von 1912 festgelegten Stärke an: Die Friedenspräsenzstärke wird bis 1915 statt bis auf 544 211 auf 661 478 Gemeine, Gefreite und Obergefreite erhöht. Die Verteilung auf die Kontingente ergibt für Preußen und die angeschlossenen Kontingente 513 068 statt 420 939, für Bayern 73 730 statt 60 351, für Sachsen 99 472 statt 41 625 und für Württemberg 25 568 statt 21 296 Mann. Mit der 1913 erfolgten Verstärkung hat die Friedenspräsenzstärke die verfassungsmäßige Höhe von einem Prozente der Bevölkerung wiedererreicht. Im Zusammenhang mit der Vermehrung der Truppenzahl steht die Vermehrung der Formationen. Es sollen bestehen bei der Infanterie 669 statt 651 Bataillone, bei der Kavallerie 550 statt 516 Eskadrons, bei der Fußartillerie 55 statt 48, bei den Pionieren 44 statt 33, bei den Verkehrstruppen 31 statt 18, beim Train 26 statt 25 Bataillone. Der Auferlegung der größeren Lasten für militärische Zwecke entsprachen auf der anderen Seite gewisse Konzessionen. Die Mannschaften des Beurlaubtenstandes sollen, soweit militärische und wirtschaftliche Gründe es gestatten, nur in den Wintermonaten zu Uebungen einberufen werden; eine gewisse Aufbesserung der Versorgung der Mannschaften fand statt; dem Drängen des Reichstages nachgehend hat die Regierung einem Gesetz, betreffend Aenderung des Militärstrafgesetzbuches, vom 8. August 1913 [5]) in einigen Fällen der strafbaren Handlungen gegen die Pflichten der militärischen Unterordnung die untere Strafgrenze ermäßigt, soweit es sich um minder schwere Vergehungen, die nicht im Felde begangen sind, handelt. Für die an einem militärischen Aufruhr Beteiligten, welche zur Ordnung zurückkehren, bevor es zu einer Gewalttätigkeit gegen einen Vorgesetzten gekommen ist, ist die Höchststrafe von zwei auf ein Jahr Gefängnis herabgesetzt worden.

1) RGBl. 617.
2) RG. v. 8. Dezember 1913 (RGBl. 779).
3) RGBl. 297.
4) RGBl. 496.
5) RGBl. 621.

Digitized by Google

Im Zusammenhange mit dem Staatsangehörigkeitsgesetz, mit der Heeresvermehrung und der Regelung der Wehrordnung der Schutzgebiete steht das Gesetz zur Abänderung des Reichsmilitärgesetzes sowie des Gesetzes, betreffend Aenderungen der Wehrpflicht, vom 22. Juli 1913[1]). Aus den das Reichsmilitärgesetz betreffenden Aenderungen seien als besonders wichtig folgende hervorgehoben: Personen, welche keinem Staate angehören, können, wenn sie sich im Reichsgebiete oder in einem Schutzgebiete dauernd aufhalten, zur Erfüllung der Wehrpflicht wie Deutsche herangezogen werden. Es ist aufgehoben die Auslosung unter den Militärpflichtigen, es ist jetzt für die Reihenfolge, in der die militärpflichtigen auszuheben sind, der Grad der Tauglichkeit zum Militärdienst maßgebend. Ein Abweichen von dieser Reihenfolge ist nur zulässig zugunsten der in einem Schutzgebiete oder im Ausland lebenden Militärpflichtigen oder auf Antrag anderer Militärpflichtigen, sofern diese ihre sofortige Einstellung wünschen, oder im Interesse einzelner Waffengattungen, an deren Ersatz besondere Anforderungen zu stellen sind. Eine wesentliche Erleichterung hinsichtlich der Erfüllung der Wehrpflicht ist den in außereuropäischen Ländern in fester Stellung als Kaufmann, Gewerbetreibender usw. sich befindenden Deutschen gewährt worden. Falls durch Ableistung der Dienstpflicht im Reichsgebiete oder einem Schutzgebiete ihre Stellung oder ihr in dem außereuropäischen Lande angelegtes Vermögen gefährdet sein würde, so können sie nach Ablauf der Zurückstellungsfrist dem Landsturm ersten Aufgebotes überwiesen werden. Militärpersonen der Reserve, der Ersatzreserve und der Landwehr ersten Aufgebotes, die in ein Schutzgebiet oder ins Ausland gehen wollen, können auf zwei Jahre von der gewöhnlichen Dienstpflicht im Reichsgebiete befreit werden, der Urlaub kann unter gewissen Voraussetzungen bis zur Entlassung aus dem Militärverhältnis verlängert werden, sie können sogar von der Verpflichtung zur Rückkehr im Falle der Mobilmachung befreit werden.

VII. Oeffentliches Versicherungswesen.

Im Zusammenhange mit dem Versicherungsgesetz für Angestellte ergingen Verordnungen über Geschäftsgang und Verfahren der Rentenausschüsse[2]) über Geschäftsgang und Verfahren der Schiedsgerichte für Angestelltenversicherung[3]) und über Geschäftsgang und Verfahren des Oberschiedsgerichts für Angestelltenversicherung[4]). — Es erging zu dem Versicherungsgesetz für Angestellte ein Zusatzgesetz, das Gesetz über Angestelltenversicherung der Privatlehrer vom 22. Juli 1913[5]), wonach den Lehrern und Erziehern an nicht öffentlichen Schulen oder Anstalten die privaten Einzelunterricht erteilenden Lehrer und Erzieher gleichgestellt werden, soweit sie bei öffentlichen Pensionsanstalten für Lehrer und Erzieher versichert sind.

VIII. Armenwesen.

Es erging ein Gesetz zur Einführung des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz im Königreich Bayern vom 30. Juni 1913[6]); es sind zugunsten Bayerns der Vorbehalt gemacht, daß der § 37 (welcher das Verfahren bei

1) RGBl. 593.
2) V. des Reichskanzlers v. 14. Februar 1913 (RGBl. 103).
3) Kaiserl. V. v. 21. Juni 1913 (RGBl. 329).
4) Kaiserl. V. v. 21. Juni 1913 (RGBl. 341).
5) RGBl. 600.
6) RGBl. 495.

Digitized by Google

Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten regelt) und der § 56, Abs. 2, Satz 2 (welcher die Berufung eines Armenverbandes gegen die Festsetzung eines Unterstützungsbeitrages in Fällen betrifft, in denen aus besonderen Gründen eine Ausweisung nicht stattfinden soll) im Verhältnis zum Königreich Bayern nur mit dessen Zustimmung geändert werden kann. Das Inkrafttreten des Gesetzes bestimmt der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates.

IX. Gewerbewesen.

Es erging ein Gesetz zur Ausführung der revidierten Pariser Uebereinkunft vom 2. Juni 1911 zum Schutze des gewerblichen Eigentums vom 31. März 1913 [1]). Es wird durch dieses Gesetz als für Reichsangehörige nicht anwendbar erklärt die Bestimmung der Gesetze zum Schutz von Gebrauchsmustern, zum Schutze von Warenbezeichnungen und gegen den unlauteren Wettbewerb, dahingehend, daß Personen, die im Inlande einen Wohnsitz oder eine Niederlassung nicht haben, den Schutz dieser Gesetze nicht genießen, falls in ihrem Wohnsitz- oder Niederlassungsstaate die deutschen Gebrauchsmuster usw. keinen Schutz genießen. Im Gesetz zum Schutze der Warenbezeichnungen wird der § 4 abgeändert. Der Ausschluß von der Eintragung in die Warenzeichenrolle wird auf staatliche Hoheitszeichen überhaupt ausgedehnt. Der Ausschluß von Wappen und Hoheitszeichen findet keine Anwendung, wenn der Anmeldende befugt ist, solche in dem Warenzeichen zu führen. Hinter dem § 24 werden dann §§ 24 a—h eingeschoben. Es bestimmt

§ 24 a.

Rechtsfähige Verbände, die gewerbliche Zwecke verfolgen, können, auch wenn sie einen auf Herstellung oder Vertrieb von Waren gerichteten Geschäftsbetrieb nicht besitzen, Warenzeichen anmelden, die in den Geschäftsbetrieben ihrer Mitglieder zur Kennzeichnung der Waren dienen sollen (Verbandszeichen).

Die juristischen Personen des öffentlichen Rechtes stehen den bezeichneten Verbänden gleich.

Auf die Verbandszeichen finden die Vorschriften über Warenzeichen Anwendung, soweit nicht in §§ 24 a bis 24 h ein anderes bestimmt ist.

X. Kolonialwesen.

Zum Schutzgebietsetat 1912 ergingen zwei Nachträge [2]). Der Etat 1913 wurde zunächst, wie der Reichsetat, vorläufig geregelt [3]). Nach dem endgültigen Etatsgesetz 1913 [4]) vom 4. Mai 1913 balanciert der Etat mit rund 157½ Millionen gegen 127 Millionen im Vorjahre. Im Wege des Kredits flüssig zu machen sind 57 Millionen genen 34 im Vorjahre. Die an die einzelnen Schutzgebiete zu leistenden Reichszuschüsse belaufen sich insgesamt auf rund 32 Millionen, gegen rund 29 im Vorjahre.

Das Schutzgebietsgesetz ist geändert wie folgt:

§ 13 a.

In Ansehung von Vereinen, die ihren Sitz in einem Schutzgebiete haben und deren Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, stehen die nach § 23 des Bürgerlichen Gesetzbuchs dem Bundesrate zugewiesenen Befugnisse dem Reichskanzler zu.

Das gleiche gilt für Stiftungen, die ihren Sitz in einem Schutzgebiete haben sollen, von der dem Bundesrate nach § 80 des Bürgerlichen Gesetzbuchs zustehenden Befugnis.

In den Fällen der Abs. 1, 2 trifft der Reichskanzler auch die im § 33 Abs. 2 und in den §§ 43, 87 des Bürgerlichen Gesetzbuchs vorgesehenen Entscheidungen.

Der Reichskanzler kann, soweit es sich nicht um Religionsgesellschaften oder geistliche Gesellschaften handelt, diese Befugnisse auf den Gouverneur des Schutzgebiets übertragen.

1) RGBl. 236.
2) G. v. 30. Dezember 1912 (RGBl. 3) und G. v. 17. März 1913 (RGBl. 149).
3) G. v. 17. März 1913 (RBGl. 150).
4) RGBl. 601.

Digitized by Google

Für die Schutzgebiete ist ein Wehrgesetz vom 22. Juli 1913 [1]) ergangen. Wehrpflichtige Reichsangehörige, die ihren Wohnsitz oder ihren dauernden Aufenthalt in einem Schutzgebiete haben, können zur Erfüllung ihrer Dienstpflicht bei den Schutztruppen zugelassen werden. Durch kaiserliche Verordnung kann eine Verpflichtung zu diesem Dienste begründet werden. Andere wehrpflichtige Reichsangehörige können die ihnen obliegenden oder freiwilligen Uebungen bei den Schutztruppen ableisten, falls der Reichskanzler und das zuständige Kriegsministerium zustimmen. Der aktiven Dienstpflicht kann stets nur in der südwestafrikanischen Schutztruppe genügt werden. Der Reichskanzler kann in den Schutzgebieten, in welchen eine Schutztruppe besteht, Aushebungsbezirke bilden und besondere Schutzgebietsersatzbehörden bilden. Es wird ein Beurlaubtenstand der Schutztruppe gebildet, dessen Landwehr der Landwehrinfanterie des Heeres gleich zu achten ist. Der Beurlaubtenstand der Schutztruppe wird aus Anlaß von notwendigen Verstärkungen oder Mobilmachungen in Fällen der Gefahr durch den Kaiser, in dringender Gefahr durch den Gouverneur einberufen. Auch Personen, welche zum Beurlaubtenstande des Heeres und der Marine gehören, sowie Personen des Landsturms, die sich in einem Schutzgebiet aufhalten, können zur Verstärkung der Schutztruppe herangezogen werden. — Im Zusammenhange mit dem Wehrgesetz erging eine kaiserliche Verordnung, betreffend die Friedens- und Aufstandsleistungen für die bewaffnete Macht in Deutsch-Südwestafrika, vom 3. September 1913 [2]). Durch kaiserliche Verordnung sind ferner die Vorschriften des preußischen Gesetzes über den Waffengebrauch des Militärs vom 20. März 1837 im gleichen Schutzgebiete für anwendbar erklärt worden [3]).

Durch kaiserliche Verordnung vom 9. Juni 1913 ist in Windhuk eine Kreditanstalt errichtet, welche den Namen Landwirtschaftsbank für Deutsch Südwestafrika führt [4]). Die Bank ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts, ihr Vorstand ist eine öffentliche Behörde. Der Vorsitzende und ein weiteres Mitglied des Vorstandes werden im Namen der Bank vom Gouverneur bestellt; sie sind öffentliche Beamte und erhalten eine Anstellungsurkunde. Die Bank ist befugt, durch Hingabe von Darlehen in Südwestafrika Bodenkredit und Meliorationskredit an die Eigentümer landwirtschaftlicher Grundstücke gegen Hypotheken, landwirtschaftlichen Meliorationskredit an Gemeinden, Bezirksverbände und Genossenschaften des öffentlichen Rechts auch ohne Bestellung von Hypotheken zu gewähren, sowie auch Schuldverschreibungen auf den Inhaber auszustellen.

Unter Aufhebung der früheren Bestimmungen ist eine Diamantsteuerordnung vom 30. Dezember 1912 [5]) ergangen.

XI. Internationale Angelegenheiten.

Eine Reihe von internationalen Abmachungen ist für 1913 anzuführen. Zu dem 1912 seitens Deutschlands ratifizierten internationalen Uebereinkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels [6]) ist ein Ausführungsgesetz [7]) mit dem Inhalt ergangen, daß wegen der im Uebereinkommen (Artikel 1 und 2) vorgesehenen straf-

1) RGBl. 601.
2) RGBl. 711.
3) RGBl. 17
4) RGBl. 353.
5) RGBl. 5.
6) RGBl. 31 und 44.
7) RGBl. 44.

Digitized by Google

baren Handlungen die Auslieferung stattfindet, soweit eine Auslieferungsvertrag besteht und die Gegenseitigkeit gesetzlich festliegt. — Die am 23. September 1910 in Brüssel unterzeichneten Uebereinkommen zur einheitlichen Feststellung von Regeln über den Zusammenstoß von Schiffen[1]) und zur einheitlichen Feststellung von Regeln über die Hilfsleistung und Bergung in Seenot[2]) sind vom Reiche ratifiziert[3]) worden und es ist ein den Abkommen entsprechendes Gesetz über den Zusammenstoß von Schiffen sowie über die Bergung und Hilfeleistung in Seenot vom 7. Januar 1913[4]) ergangen, durch welches im vierten Buche des Handelsgesetzbuches Aenderungen getroffen werden. — Deutschland hat den internationalen Funkentelegraphenvertrag vom 5. Juli 1912 ratifiziert[5]).

Ein am 31. Juli 1912 getroffenes Abkommen mit Italien über die Arbeiterversicherung der beiderseitigen Untertanen im fremden Vertragsstaate[6]) wurde ratifiziert[7]). — Es wurden weiter drei mit Bulgarien geschlossene Verträge vom 29. September 1911, nämlich der Konsularvertrag[8]), der Rechtsschutz- und Rechtshilfevertrag[9]) und der Auslieferungsvertrag[10]) ratifiziert[11]). Zur Ausführung der beiden erstgenannten Verträge erging ein Gesetz vom 29. November[12]). Es wurde dadurch die deutsche Konsulargerichtsbarkeit in Bulgarien aufgehoben und Rechtsschutz und Rechtshilfe in bürgerlichen Angelegenheiten gewährt. — Der deutsch-niederländische Auslieferungsvertrag wurde auf Kiautschou ausgedehnt[13]). — Mit Rußland wurde eine Uebereinkunft zum Schutze der Werke der Literatur und Kunst[14]) getroffen. — Der deutsch-brasilianische Auslieferungsvertrag wurde von der brasilianischen Regierung gekündigt und trat am 15. September außer Kraft[15]). — Ratifiziert wurde der deutsch-italienisch-schweizerische Gotthardbahnvertrag[16]) vom 13. Oktober 1909. — Der Bundesrat wurde durch das Gesetz, betreffend die Handelsbeziehungen zum Britischen Reiche, vom 13. Dezember 1913[17]) ermächtigt, bis zum 31. Dezember 1915 den Angehörigen und den Erzeugnissen Großbritanniens und Irlands sowie der britischen Kolonien die Meistbegünstigung zu gewähren. — Mit Belgien wurde eine Vereinbarung über die zeitweilige zollfreie Zulassung der von Handlungsreisenden mitgeführten Warenmuster getroffen[18]).

1) RGBl. 49.
2) RGBl. 66.
3) RGBl. 89.
4) RGBl. 90.
5) RGBl. 373.
6) RGBl. 171.
7) RGBl. 182.
8) RGBl. 435.
9) RGBl. 457.
10) RGBl. 468.
11) RGBl. 487.
12) RGBl. 492.
13) RGBl. 407.
14) RGBl. 301.
15) RGBl. 312.
16) RGBl. 719.
17) RGBl. 783.
18) RGBl. 743.

Digitized by Google

Die Finanzgesetzgebung des Deutschen Reiches im Jahre 1913.

Von

Dr. **Franz Schneider,** Heidingsfeld.

Die Finanzgesetzgebung des Deutschen Reiches im Jahre 1913 hat ihren Hintergrund in den letzten politischen Vorgängen auf dem Balkan. „Durch die Ereignisse, die sich auf dem Balkan abspielen", so führt die Begründung zur Wehrvorlage aus, „sind die europäischen Machtverhältnisse verschoben worden. Deutschland hat in einem Kriege, der ihm aufgenötigt werden sollte, langgestreckte, von Natur zum Teil offene Grenzen möglicherweise gleichzeitig gegen mehrere Feinde zu schützen. Infolge der eingetretenen Verschiebungen ist es heute mehr denn je unsere oberste Pflicht, diesen Schutz so stark zu gestalten, wie unsere Volkskraft es zuläßt." Diese Schutzmaßregeln forderten eine Verstärkung der Wehrmacht des Deutschen Reiches, die eine einmalige Ausgabe im Betrage von 898 Millionen Mark und damit die Erschließung neuer Einnahmequellen nötig machten. Da der Weg der Anleihe wegen der Lage des Geldmarktes ungangbar war, die Erhebung direkter Reichssteuern aber als Eingriff in die Steuerhoheit der Einzelstaaten hätte erscheinen können und eine weitere Anspannung der indirekten Reichssteuern untunlich war, schlug die Reichsregierung zur Deckung des einmaligen Bedarfs unter einem Appell an den Opfersinn des deutschen Volkes im Hinblick auf die Jahrhundertfeier der politischen Erhebung und Wiedergeburt Deutschlands eine einmalige außerordentliche Vermögensabgabe, den Wehrbeitrag, vor und drang damit auch bei dem Reichstag und Bundesrat durch.

Neben den einmaligen Ausgaben, die ihre Deckung in der Erhebung des Wehrbeitrags finden sollen, war aber auch der neu entstandene fortlaufende Bedarf von 393 Millionen Mark so groß, daß er im vollen Umfange aus den bisher vom Reich in Anspruch genommenen Steuerquellen nicht gedeckt werden konnte. Zu seiner Deckung schlug die Reichsregierung neben der stärkeren Heranziehung einiger indirekten Steuern die Einführung sog. veredelter Matrikularbeiträge vor: Die einzelnen Bundesstaaten sollten bis zur Höhe von 80 Millionen Mark entsprechend dem bei der Veranlagung zum Wehrbeitrag ermittelten Vermögensstande einen Jahresbeitrag an das Reich leisten und den auf sie entfallenden Anteil bei sich durch eine landesgesetzliche Besteuerung des Vermögens, des Einkommens oder der Erbschaften aufbringen. Für den Fall, daß ein Bundesstaat bis zum 1. April 1916 eine solche Besteuerung nicht in Wirksamkeit gesetzt haben sollte, war ein Besitzsteuergesetz vorge-

Digitized by Google

sehen, das von diesem Tage in dem betreffenden säumigen Bundesstaat in Kraft treten sollte. In Anlehnung an dieses Besitzsteuergesetz forderte jedoch der Reichstag eine allgemeine direkte Besitzsteuer des Reichs und der Bundesrat stimmte wegen der Besonderheit des Falles trotz schwerer Bedenken gegen eine direkte Reichssteuer dem Reichsbesitzsteuergesetze zu.

Neben dem Besitzsteuergesetze soll, wie bereits erwähnt, zur Deckung des laufenden Bedarfs noch die stärkere Heranziehung einiger indirekter Reichssteuern beitragen, sodaß einige Abänderungen des Reichsstempelgesetzes, des Reichserbschaftssteuergesetzes, des Zuckersteuergesetzes und des Wertzuwachssteuergesetzes erfolgen mußten.

I. Das Gesetz über einen einmaligen außerordentlichen Wehrbeitrag vom 3. Juli 1913 (BGBl. S. 505)[1].

Will man den Wehrbeitrag nach seiner rechtlichen Natur in eine der Steuerkategorien eingliedern, so muß er als eine öffentliche Zweckabgabe angesprochen werden, da er nicht zur Deckung des allgemeinen Reichsbedarfs, sondern zur Deckung einer bestimmten Ausgabe, nämlich der Kosten für die auf Grund der Vorlage an den Reichstag vom 28. März 1913 beschlossenen Verstärkung der Wehrmacht, erhoben wird. Der Zweckcharakter des Wehrbeitrags ergibt sich auch daraus, daß, wenn nach dem Voranschlag für das Jahr 1915 die Einnahmen aus dem Wehrbeitrage die Ausgaben, zu deren Deckung sie bestimmt sind, überschreiten, der Mehrbetrag zur Kürzung des letzten Drittels des Wehrbeitrags nach Maßgabe des Reichshaushaltsgesetzes bereitgestellt wird.

1. Gegenstand und Träger des Wehrbeitrages.

Den Gegenstand des Wehrbeitrages bildet gemäß § 1 d. G. bei den physischen Personen das Vermögen und das Einkommen, außerdem werden noch die Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien mit ihrem Vermögen herangezogen (§ 11). Wenn auch durch die Heranziehung dieser juristischen Personen in gewissem Sinne eine Doppelbesteuerung erfolgt, so war dies bei ihrer hohen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit doch geboten, da sie als große Erwerbsgesellschaften an der Erhaltung des Friedens ein besonderes Interesse haben. Mittelbar wird durch diese Ausdehnung der Beitragspflicht auch Vermögen zum Wehrbeitrag herangezogen, das sonst frei bleiben würde, weil es sich im Besitze ausländischer Aktionäre oder ausländischer Gesellschaften befindet.

Damit sind bereits auch die Träger des Wehrbeitrags allgemein genannt, wobei noch darauf hinzuweisen ist, daß die betreffende physische und juristische Person am 31. Dezember 1913 zu existieren noch nicht aufgehört haben darf (§ 15).

Im näheren unterscheidet man hinsichtlich der Beitragspflichtigen 2 Klassen: die unbeschränkt (§ 10 Abs. 1) und die beschränkt Beitragspflichtigen (§ 10 Abs. 2).

Unbeschränkt beitragspflichtig sind:

---

1) An Literatur ist hervorzuheben: Dr. Hoffmann, Wehrbeitragsgesetz, Ergänzungsband zu Stengleins Kommentar zu den Strafrechtlichen Nebengesetzen des Deutschen Reiches; ferner die Kommentare von Rheinstrom und Zimmermann.

Digitized by Google

1. Die Angehörigen des Deutschen Reichs, mit Ausnahme derer, die sich seit länger als 2 Jahren dauernd im Ausland aufhalten, ohne einen Wohnsitz in einem deutschen Bundesstaate zu haben.

2. Diejenigen nichtreichsangehörigen Personen, welche auch eine fremde Staatsangehörigkeit nicht besitzen, wenn sie in einem deutschen Bundesstaat einen Wohnsitz oder in Ermangelung eines Wohnsitzes ihren dauernden Aufenthalt haben.

3. Angehörige außerdeutscher Staaten, die sich im Deutschen Reich dauernd des Erwerbs wegen aufhalten.

4. Die Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien, wenn sie im Inland ihren Sitz haben.

Beschränkt und nur mit ihrem inländischen Grundvermögen und inländischen Betriebsvermögen beitragspflichtig sind

1. alle natürlichen Personen ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit, Wohnsitz oder Aufenthalt;

2. Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien, die im Inland keinen Sitz haben.

Dabei ist für die Veranlagung des Wehrbeitrags das Vermögen der Ehegatten zusammenzurechnen, sofern sie nicht dauernd voneinander getrennt leben. Unterliegt das abgabepflichtige Vermögen der Nutznießung, so fällt, wenn nicht rechtsgeschäftlich etwa anderes bestimmt ist, der Wehrbeitrag dem Eigentümer zur Last. Ebenso wird auch im Falle der Einsetzung eines Vorerben und Nacherben (§ 2100 BGB.) der Vorerbe den Wehrbeitrag aus den Gegenständen des Nachlasses im vollen Umfange zu tragen haben.

Von dem Beitrag allgemein befreit sind:

1. Angehörige des Deutschen Reiches, die sich seit länger als 2 Jahren dauernd im Ausland aufhalten, ohne einen Wohnsitz in einem deutschen Bundesstaat zu haben;

2. inländische Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien, welche nach der Entscheidung des Bundesrats ausschließlich gemeinnützigen Zwecken dienen, oder welche im Durchschnitt der letzten fünf Jahre weniger als 3% Gewinn verteilt haben, und bei denen der Kurs- oder Verkaufswert 80% des eingezahlten Kapitals nicht übersteigt.

Außerdem bleibt wehrbeitragsfrei:

1. Vermögen bis einschließlich 10 000 Mk., ohne Rücksicht auf die Höhe des Einkommens;

2. Vermögen bis einschließlich 30 000 Mk., falls das festgestellte Einkommen 4000 Mk. und weniger beträgt;

3. Vermögen bis einschließlich 50 000 Mk., wenn das festgestellte Einkommen nicht mehr als 2000 Mk. beträgt;

4. Einkommen bis einschließlich 5000 Mk.

2. Das wehrbeitragspflichtige Vermögen.

Die Bestimmungen des Wehrbeitragsgesetzes über das wehrbeitragspflichtige Vermögen sind dem preußischen Ergänzungssteuergesetze nachgebildet.

Der Wehrbeitrag wird grundsätzlich von dem reinen Werte des Gesamtvermögens des Beitragspflichtigen erhoben, d. h. von dem gesamten Rohvermögen nach Abzug der Schulden. Dabei ist es belanglos, ob die zum beitragspflichtigen Vermögen gehörenden Vermögensteile dem Besitzer einen Ertrag liefern oder nicht.

Digitized by Google

Als solches Vermögen zählt das Gesetz im einzelnen auf:

a) Das Grundvermögen, d. h. die Grundstücke einschließlich des Zubehörs. Hierher gehören auch die grundstücksgleichen Rechte wie Erbbaurecht, Bergwerkseigentum usw. Diese Vermögensbestandteile fallen unter diese Gruppe aber nur insoweit, als sie nicht als Betriebsvermögen in Betracht kommen.

b) Das Betriebsvermögen, d. h. das dem Betriebe der Land- oder Forstwirtschaft, des Bergbaues oder eines Gewerbes dienende Vermögen. Nicht erforderlich ist, daß die Gegenstände dauernd dem Betriebe zu dienen bestimmt sind, doch müssen sie einen in Geld schätzbaren Wert besitzen. Rein tatsächliche und wirtschaftliche Verhältnisse wie Ruf, Firma, Titel, Kreditverhältnisse usw. gehören daher nicht hieher. Das Betriebsvermögen einer offenen Handelsgesellschaft oder einer anderen Erwerbsgesellschaft, bei welcher der Gesellschafter als Unternehmer des Betriebs anzusehen ist, wird den einzelnen Teilhabern nach dem Verhältnis ihres Anteils zugerechnet.

c) Das Kapitalvermögen, d. h. das gesamte sonstige Vermögen, das nicht Grund- und Betriebsvermögen ist. § 5 des Gesetzes zählt als Kapitalvermögen folgende Kategorien beispielsweise auf:

1. selbständige Rechte und Gerechtigkeiten, wie Verlags- und Patentrechte;
2. verzinsliche und unverzinsliche Kapitalforderungen jeder Art;
3. Aktien- oder Anteilscheine;
4. bares Geld deutscher Währung, fremde Geldsorten, Banknoten und Kassenscheine. Ausgenommen sind die aus den laufenden Jahreseinkünften vorhandenen Bestände, soweit sie zur Bestreitung der laufenden Ausgaben für 3 Monate dienen;
5. der Kapitalwert der Rechte auf Renten und andere wiederkehrende Nutzungen und Leistungen;
6. noch nicht fällige Ansprüche auf Lebens- und Kapitalversicherungen oder Rentenversicherungen.

Als Vermögen gelten nicht Möbel, Hausrat und andere nicht unter § 5 fallende bewegliche körperliche Gegenstände, sofern sie nicht als Zubehör eines Grundstücks oder als Bestandteil eines Betriebsvermögens anzusehen sind (§ 7). Wehrbeitragsfrei sind demnach Möbel, Hausrat, Kleidungsstücke, Schmucksachen und andere Kostbarkeiten, Bücher, Reit- und Wagenpferde, Equipagen, Sammlungen und Vorräte aller Art, insofern diese Gegenstände nicht Erwerbszwecken dienen, sondern lediglich zum persönlichen Gebrauch oder zum Verbrauch im Haushalte, zur Ausschmückung der Wohnräume, zur Belohnung, Unterhaltung oder Erhöhung des Lebensgenusses bestimmt sind. Ferner alle der Ausübung einer künstlerischen, wissenschaftlichen oder einer sonstigen nicht unter den Begriff des Gewerbebetriebs fallenden Berufstätigkeit gewidmeten beweglichen Sachen (Bibliotheken der Gelehrten und Beamten, Instrumente der Aerzte und Musiker, Arbeitsmittel der Künstler, Bureaueinrichtungen der Rechtsanwälte usw.).

Ferner gelten nicht als Vermögen die Ansprüche an Witwen-, Waisen- und Pensionskassen, die Ansprüche aus einer Kranken- oder Unfallversicherung oder aus der Reichsversicherung, endlich die Renten und ähnliche Bezüge, die mit Rücksicht auf ein früheres Arbeits- oder Dienstverhältnis gewährt werden (§ 6). Wenn auch vom Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt, sind hier auch noch die Pensionsansprüche der Beamten zu nennen.

Da, wie bereits erwähnt, der Wehrbeitrag von dem reinen Werte des Gesamtvermögens erhoben wird, kommen von dem Rohvermögen in Abzug sämtliche Schul-

Digitized by Google

den, dingliche wie persönliche, mit ihrem Nennwerte. Als solche gelten alle Kapitalschulden des Pflichtigen, soweit sie nicht schon bei Feststellung des beitragspflichtigen Betriebsvermögens berücksichtigt worden sind. Die Zusammenrechnung des Vermögens der Ehegatten für die Veranlagung hat zur Folge, daß beider Ehegatten Schulden von dem zusammengerechneten Vermögen abziehbar sind. Wenn daher überhaupt nur ein Ehegatte Vermögen hat, sind von diesem Vermögen doch auch die Schulden des anderen Ehegatten abziehbar. Haftet ein Beitragspflichtiger aus einem Schuldverhältnis als Gesamtschuldner, so daß die Schuld von jedem von ihnen, im ganzen aber nur einmal eingezogen werden kann, so darf jeder der Gesamtschuldner die Verbindlichkeit bei sich voll in Abzug bringen.

Nicht abzugsfähig sind die sog. Haushaltungsschulden, d. h. Schulden, die zur Bestreitung der laufenden Haushaltungskosten eingegangen sind (§ 9, Abs. 2 a). Dabei wird zu den laufenden Haushaltungskosten alles zu rechnen sein, was aus den laufenden Jahreseinkünften bestritten zu werden pflegt, um einen bestehenden Haushalt entsprechend der Lebenshaltung des Haushaltungsvorstands fortzuführen und auf der Höhe zu erhalten. Zum Haushalt des Beitragspflichtigen gehören in dieser Hinsicht alle Personen, die infolge familienrechtlicher Beziehungen zu seinem Hausstand gehören und von ihm den Unterhalt beziehen. Zu den Haushaltungskosten werden daher insbesondere zu rechnen sein: der Aufwand für die gemeinschaftliche Wohnung, ihre Heizung und Beleuchtung, der Aufwand für Unterhaltung des Hausrats, für die Ernährung, Bekleidung, Bedienung, Ausbildung und Erholung der Haushaltungsangehörigen.

Ferner sind nicht abzugsfähig die Schulden und Lasten, welche in wirtschaftlicher Beziehung zu nicht beitragspflichtigen Vermögensteilen stehen (§ 9, Abs. 2 b). Hieher gehören z. B. die Hypothekenschulden auf einem ausländischen Grundstück, die bereits zur Zeit des Erwerbes des Grundstücks durch den Besitzer darauf hafteten und von ihm übernommen wurden, ferner Schulden, die unter Verpfändung von Schmuckgegenständen usw. gemacht wurden. Stehen die Schulden nur teilweise zu nicht beitragspflichtigen Vermögensteilen in wirtschaftlicher Beziehung, so sind sie nur insoweit, als dies der Fall ist, nicht abzugsfähig, so z. B. dann, wenn nur ein Teil eines aufgenommenen Kapitals zur Anschaffung von Mobiliar verwendet worden ist.

Eine weitere Beschränkung der Abziehbarkeit der Schulden ergibt sich noch für die beschränkt beitragspflichtigen Personen (§ 9, Abs. 3). Sie können, wenn sie inländisches Grund- und Betriebsvermögen besitzen und nur mit diesem zum Wehrbeitrag heranzuziehen sind, nur die in einer wirtschaftlichen Beziehung zu diesen Vermögensteilen stehenden Schulden und Lasten abziehen, auch wenn ihr sonstiges Vermögen zur Bestreitung der Schulden, die sie sonst noch haben, nicht ausreicht.

3. Feststellung und Ermittlung des Vermögens.

Der Feststellung des Vermögens ist, soweit das Gesetz nichts anderes vorschreibt, der Stand des Vermögens und der gemeine Wert seiner einzelnen Bestandteile am 31. Dezember 1913 zugrunde zu legen (sog. Stichtag). Für Betriebe, bei denen regelmäßig jährliche Abschlüsse stattfinden, kann der Vermögensfeststellung der Vermögensstand am Schlusse des letzten Wirtschafts- oder Rechnungsjahres zugrunde gelegt werden (§ 15).

Die Vorschriften über die Ermittlung sind im allgemeinen den Vorschriften des preußischen Ergänzungssteuergesetzes und des Reichserbschaftssteuergesetzes nachgebildet.

Digitized by Google

Die Grundlage für diese Vermögensermittlung bildet der gemeine Wert, an dessen Stelle aber in gewissem Umfange der Ertragswert tritt. Gegenstand der Bewertung sind die einzelnen Bestandteile des beitragspflichtigen Vermögens, d. h. diejenigen Gegenstände oder Komplexe von solchen, die für sich eine Bewertungseinheit bilden. Als Bewertungseinheit hinwiederum sind alle Gegenstände und Verbindlichkeiten zu bezeichnen, die in einem wirtschaftlichen Zusammenhange zueinander stehen. Für die Bewertungseinheit ist bei Grundstücken der geschlossene wirtschaftliche Kreis entscheidend. Bei größeren Güterkomplexen, die, wie z. B. Fideikommisse, zwar rechtlich ein Ganzes bilden, jedoch wirtschaftlich in besondere wirtschaftlich selbständige Bestandteile zerfallen, sind diese Einzelbestandteile als besondere Besitzungen zu betrachten. Grundstücke, die zu einem gewerblichen Betriebe gehören, bilden mit diesem eine Bewertungseinheit. Als Verbindlichkeiten, die mit dem Grundbesitz in wirtschaftlichem Zusammenhange stehen, kommen in Betracht Reallasten, Grunddienstbarkeiten usw., nicht aber Hypotheken oder Grunddienstbarkeiten, die denn auch vom Gesamtbetrag des Aktivvermögens abzuziehen sind. Beim Gewerbebetrieb bildet das gesamte zu einem selbständigen Betriebe gehörende Anlage- und Betriebskapital die Bewertungseinheit. Betriebsschulden sind bei der Bewertung des Betriebsvermögens. nicht beim Gesamtbetrag des Aktivvermögens des Gewerbetreibenden abzuziehen. Beim Kapitalvermögen bilden die einzelnen Wertgegenstände jeder für sich eine Bewertungseinheit.

Für die Ermittlung des Wertes der einzelnen Vermögensgruppen gilt im näheren folgendes:

Bei Grundstücken, die dauernd land- oder forstwirtschaftlichen oder gärtnerischen Zwecken, sowie bei bebauten Grundstücken, die Wohnzwecken oder gewerblichen Zwecken zu dienen bestimmt sind und bei denen die Bebauung und Benutzung der ortsüblichen Bebauung und Benutzung entspricht, wird der Ertragswert zugrunde gelegt (§ 17, Abs. 1). Als Ertragswert gilt bei land- oder forstwirtschaftlichen sowie bei Gärtnereigrundstücken das Fünfundzwanzigfache des Reinertrags, bei bebauten Grundstücken, die Wohnzwecken oder gewerblichen Zwecken zu dienen bestimmt sind, das Fünfundzwanzigfache des Miet- oder Pachtvertrags, der in den letzten drei Jahren im Durchschnitt erzielt worden ist, oder im Falle der Vermietung oder Verpachtung hätte erzielt werden können. Dabei sind in beiden Fällen noch verschiedene Abzugsposten vom Reinertrag zugelassen. Da jedoch die Berechnung des Grundvermögens nach dem Ertrage eine Begünstigung des Grundbesitzes bedeuten soll, kann der Beitragspflichtige in allen Fällen bis zu einem gewissen Zeitpunkte verlangen, daß statt des Ertragswertes der gemeine Wert der Veranlagung zugrunde gelegt wird.

Das Betriebsvermögen ist nach dem gemeinen Wert anzusetzen (§ 16) bzw. nach dem Betrage, wie es in der ordnungsmäßig aufgestellten Bilanz ausgewiesen ist.

Die Feststellung des Kapitalvermögens erfolgt nach den §§ 18 ff. Danach sind Wertpapiere, die in Deutschland einen Börsenkurs haben, mit dem Kurswerte am 31. Dezember 1913 in Ansatz zu bringen (§ 18). Bei Aktien ohne Börsenkurs, bei Kuxen, Anteilen an einer Bergwerksgesellschaft oder bei Anteilen einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist der Verkaufswert der Aktien, Kuxe oder Anteile anzusetzen, bei anderen Kapitalforderungen der Nennwert. Noch nicht fällige Ansprüche aus Lebens-, Kapital- oder Rentenversicherungen kommen mit zwei Dritteln der Summe der eingezahlten Prämien oder Kapitalbeträge bzw. mit dem Rückkaufswert der Police in Anrechnung. Für die Kapitalisierung von wiederkehrenden Nutzungen gelten ähnliche Bestimmungen wie im Reichserbschaftssteuergesetze.

Digitized by Google

In allen Fällen wird das Vermögen des Steuerpflichtigen auf volle Tausende nach unten abgerundet.

4. Wehrbeitragpflichtiges Einkommen.

Während für den Wehrbeitrag vom Vermögen der Gegenstand der Beitragspflicht im Gesetze selbst genau und erschöpfend umschrieben ist, verweist das Gesetz beim Wehrbeitrag vom Einkommen auf das Landesrecht. Als Einkommen im Sinne des Wehrbeitraggesetzes gilt danach das auf Grund der Landeseinkommensteuergesetze zuletzt vor oder gleichzeitig mit der Veranlagung des Wehrbeitrags festgestellte steuerpflichtige Einkommen (§ 31). In den Bundesstaaten, in denen eine allgemeine Einkommensteuer noch nicht eingeführt ist (Elsaß-Lothringen und beide Mecklenburg) hat die Landesregierung Bestimmungen über die Ermittlung des Einkommens zu treffen. Als festgestellt wird das niedrigste Einkommen der Stufe angenommen, in welcher der Steuerpflichtige zur Einkommensteuer veranlagt ist bzw. ohne Berücksichtigung seiner persönlichen Verhältnisse hätte veranlagt werden sollen.

Soweit das Einkommen aus Vermögensbesitz fließt, wäre seine volle Besteuerung neben der Besteuerung des Vermögens eine nochmalige Belastung desselben Steuerobjektes. Um eine derartige Vorbelastung des fundierten Einkommens nach Möglichkeit zu vermeiden, darf von dem festgestellten Einkommen ein Betrag abgezogen werden, der 5 % des abgabepflichtigen Vermögens beträgt (§ 31, Abs. 2).

Abgabefrei sind alle nach Abs. 1 des § 31 festgestellten Einkommen, welche ohne den oben genannten 5 %igen Fundierungsabzug 5000 M. nicht übersteigen. Ferner das Einkommen, das um den zulässigen Fundierungsabzug vermindert, 1000 M. nicht erreicht, auch wenn es ohne Fundierungsabzug mehr als 5000 M. beträgt.

Eine große Härte würde der Wehrbeitrag vom letzten Einkommen in solchen Fällen darstellen, in denen der Beitragspflichtige ausnahmsweise in der Zeit der Veranlagung zum Wehrbeitrag eine sehr hohe Einnahme hatte, die vielleicht in dieser Höhe nie mehr wiederkehrt, was z. B. bei Künstlern der Fall sein kann, oder in Fällen, in denen infolge der Pensionierung des Beitragspflichtigen das veranlagte Einkommen noch während des Erhebungszeitraums zurückgeht oder ganz wegfällt. Für diese Fälle sieht das Gesetz die Möglichkeit einer Ermäßigung des Wehrbeitrags vom Einkommen vor (§ 31, Abs. 4).

5. Der Wehrbeitragstarif.

Die Abgabesätze beim Wehrbeitrag sind für die Abgabe vom Vermögen und vom Einkommen nicht einheitlich. Während bei der Vermögensabgabe das System der Durchstaffelung gewählt wurde, wird die Abgabe vom Einkommen nach den Regeln der gewöhnlichen Progression erhoben. Der Unterschied zwischen diesen beiden Systemen besteht darin, daß bei der Durchstaffelung der Steuersatz einer jeden Staffel immer nur auf den Teil des Vermögens angewendet wird, der nach Ueberschreitung der vorhergehenden Vermögensstaffel in die Grenzen der betreffenden Staffel fällt, während bei der gewöhnlichen Progression auf das ganze Vermögen ein Steuersatz angewendet wird, der nur je nach der Höhe des Vermögens verschieden hoch ist.

Im näheren beträgt die Abgabe vom Vermögen bei einem Vermögen bis zu 50 000 M. und bei größeren Vermögen

Digitized by Google

von den ersten	50 000 M.	0,15 v. H.
von den nächsten angefangenen oder vollen	50 000 „	0,35 „ „
„ „ „ „ „ „	100 000 „	0,5 „ „
„ „ „ „ „ „	300 000 „	0,7 „ „
„ „ „ „ „ „	500 000 „	0,85
„ „ „ „ „ „	500 000 „	0,85 „ „
„ „ „ „ „ „	1 000 000 „	1,1 „ „
„ „ „ „ „ „	3 000 000 „	1,3 „ „
„ „ „ „ „ „	5 000 000 „	1,4 „ „
„ „ höheren Beträgen		1,5 „ „

Von einem Vermögen von 370 000 M. sind z. B. zu erheben:

von den ersten	50 000 M.	500×0,15 =	75 M.
„ „ folgenden	50 000 „	500×0,35 =	175 „
„ „ „	100 000 „	1000×0,5 =	500 „
„ „ „	170 000 „	1700×0,7 =	1190 „
	370 000 M.		1940 M.

Die Abgabe vom Einkommen beträgt

bei einem Einkommen		bis zu	10 000 M.	1 v. H. des Einkommens
von mehr als	10 000 „	„	15 000 „	1,2 „ „ „ „
„ „ „	15 000 „	„	20 000 „	1,4 „ „ „ „
„ „ „	20 000 „	„	25 000 „	1,6 „ „ „ „
„ „ „	25 000 „	„	30 000 „	1,8 „ „ „ „
„ „ „	30 000 „	„	35 000 „	2 „ „ „ „
„ „ „	40 000 „	„	50 000 „	3 „ „ „ „
„ „ „	50 000 „	„	60 000 „	3,5 „ „ „ „
„ „ „	60 000 „	„	70 000 „	4 „ „ „ „
„ „ „	70 000 „	„	80 000 „	4,5 „ „ „ „
„ „ „	80 000 „	„	100 000 „	5 „ „ „ „
„ „ „	100 000 „	„	200 000 „	6 „ „ „ „
„ „ „	200 000 „	„	500 000 „	7 „ „ „ „
„ „ „	500 000			8 „ „ „ „

Ermäßigung tritt ein, wenn der Beitragspflichtige, dessen Vermögen den Betrag von 100 000 M. oder dessen Einkommen den Betrag von 10 000 M. nicht übersteigt, Kindern auf Grund gesetzlicher Verpflichtung (§§ 1601—1615 BGB.) Unterhalt gewährt (Kinderprivileg). In diesem Falle ermäßigt sich der Beitrag für das dritte und jedes folgende minderjährige Kind um 5% seines Betrages. Ferner ermäßigt sich der Wehrbeitrag um je 10% für den dritten und jeden weiteren Sohn, welcher seine gesetzliche Dienstpflicht beim Heere oder bei der Flotte abgeleistet hat. Diese Vergünstigung tritt aber nur dann ein, wenn der Ableistung der aktiven Dienstpflicht noch in den Jahren 1914/15 und 1916 genügt wird.

Um die Härte der Staffelung bei der Vermögensabgabe auszugleichen, wenn die Wertgrenze nur um ein geringes überschritten wird, bestimmt das Gesetz in Anlehnung an das Reichserbschaftssteuergesetz, daß der nach dem höheren Satze berechnete Beitrag nur insoweit erhoben wird, als er aus der Hälfte des jene Wertgrenze übersteigenden Betrages gedeckt werden kann.

Digitized by Google

6. Die Zuständigkeit und das Veranlagungsverfahren.

Zuständig für die Veranlagung und Erhebung des Wehrbeitrags ist der Bundesstaat, in dem der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz hat und die von ihm bestimmten Behörden (§ 34, 35). Wie bei den übrigen Reichssteuern ist daher auch beim Wehrbeitrage formell der Fiskus des einzelnen Bundesstaats dem Abgabepflichtigen gegenüber Gläubiger. Daraus ergibt sich, daß für Ansprüche, die sich aus dem steuerpflichtigen Verhältnis zwischen Fiskus und Abgabepflichtigen gegen den Fiskus ergeben, nicht der Reichsfiskus, sondern der Landesfiskus passiv legitimiert ist.

Die Kontrolle über die Veranlagung und Erhebung des Wehrbeitrags üben die Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern aus. Auch können besondere Reichsbeamte hiefür ernannt werden.

Der Gang des Veranlagungsverfahrens ist folgender:

a) Zum Zwecke der Veranlagung werden Veranlagungsbezirke gebildet (AB. § 4). Für jeden Bezirk wird eine Wehrbeitragsliste A (für natürliche Personen) und eine Wehrbeitragsliste B (für Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien) aufgestellt (AB. § 4).

b) Für jeden Veranlagungsbezirk werden diejenigen Personen ermittelt und in die Wehrbeitragslisten eingetragen, welche die Voraussetzung der subjektiven Beitragspflicht erfüllen (AB. §§ 6—9).

c) Mindestens eine Woche vor Beginn der Frist zur Abgabe der Vermögenserklärung (d. i. die Zeit vom 2. bis 15. Januar 1914) erläßt die Veranlagungsbehörde oder Oberbehörde eine öffentliche Aufforderung zur Abgabe der Vermögenserklärungen (AB. § 15).

d) Gleichzeitig mit der öffentlichen Aufforderung übersendet die Veranlagungsbehörde den annehmbar zur Abgabe der Vermögenserklärung verpflichteten Personen einen Vordruck für die Vermögenserklärung und fordert alle übrigen in die Wehrbeitragsliste aufgenommenen Personen unter Zustellung eines gleichen Vordrucks zur fristgemäßen Abgabe der Vermögenserklärung auf (AB. § 16).

e) Verpflichtet zur Abgabe einer Vermögenserklärung ist jeder Steuerpflichtige, der ein Vermögen von mehr als 20 000 M. oder bei einem Einkommen von mehr als 4 000 M. ein Vermögen von mehr als 10 000 M. besitzt.

f) Die Abgabe der Vermögenserklärung ist nötigenfalls durch Geldstrafen zu erzwingen (AB. § 20).

g) Gleichzeitig ist das beitragspflichtige Einkommen zu ermitteln.

h) Nach Abschluß der Ermittelungen über das Vermögen und Einkommen des Beitragspflichtigen ist der Wehrbeitrag zu berechnen und das Ergebnis der Veranlagung in die Wehrbeitragsliste einzutragen (AB. § 54).

i) Die Wehrbeitragsliste wird abgeschlossen, sobald die Veranlagung in der Hauptsache durchgeführt und ihr Ergebnis darin eingetragen ist.

Dem zur Abgabe einer Vermögenserklärung Verpflichteten ist ein Veranlagungsbescheid oder ein Feststellungsbescheid zu erteilen, je nachdem derselbe beitragspflichtig oder beitragsfrei ist, weil sein Vermögen die beitragsfreie Vermögensgrenze nicht überschreitet.

Gegen die Veranlagung sind dieselben Rechtsmittel gegeben, die dem Steuerpflichtigen nach Landesrecht gegen die Heranziehung zu direkten Staatssteuern zustehen (§ 48). Durch die Einlegung eines Rechtsmittels wird zwar die Erhebung des veranlagten Wehrbeitrags

Digitized by Google

nicht aufgehalten, dafür sind aber auch die auf Grund rechtskräftiger Entscheidung zu erstattenden Beträge mit 4% jährlich zu verzinsen (§ 50).

7. Allgemeine Bestimmungen.

Fällig ist der Wehrbeitrag zu ⅓ bei einer Zahlungsfrist von 3 Monaten mit der Zustellung des Veranlagungsbescheids. Das zweite Drittel ist zum 15. Februar 1915, das letzte Drittel bis zum 15. Februar 1916 zu entrichten (§ 51).

Für das Verwaltungszwangsverfahren zum Zwecke der Einziehung des Wehrbeitrags ist das Landesrecht maßgebend (§ 34). Die Zwangsversteigerung eines Grundstücks ist jedoch ohne Zustimmung des Beitragspflichtigen nicht zulässig (§ 53).

Die Verjährung des Anspruchs der Staatskasse auf den Wehrbeitrag tritt in vier Jahren ein, beginnend mit dem Schlusse des Jahres, in welchem die Beträge fällig geworden sind (§ 55). Solange nicht Verjährung eingetreten ist, kann Nachveranlagung erfolgen, wenn die Veranlagung zu Unrecht unterblieben ist, und Neuveranlagung, wenn nachträglich neue Tatsachen und Beweismittel bekannt werden, die eine höhere Veranlagung des Beitragspflichtigen rechtfertigen (§ 54). Eine Heranziehung zum Wehrbeitrag kann demnach noch im Jahre 1920 erfolgen.

An Strafen sieht das Gesetz vor für wissentlich unrichtige oder unvollständige Angaben bei der Veranlagung: Geldstrafen bis zum 20fachen Betrage des gefährdeten Wehrbeitrags (§ 56). Ist die unrichtige oder unvollständige Angabe mit der Absicht gemacht, den Wehrbeitrag zu hinterziehen, so kann neben der Geldstrafe auf Gefängnis bis zu 6 Monaten erkannt werden. Auch kann im Urteil angeordnet werden, daß die Bestrafung auf Kosten des Verurteilten öffentlich bekannt zu machen sei (§ 57). Ist nach den obwaltenden Umständen anzunehmen, daß die unrichtigen oder unvollständigen Angaben nicht in der Absicht gemacht worden sind, den Wehrbeitrag zu hinterziehen, so kann auf Ordnungsstrafe bis zu 500 M. erkannt werden (§ 58). Aehnliche schwere Strafen sind Vorständen oder Geschäftsführern von Gesellschaften angedroht, die in ihren Nachweisungen wissentlich unrichtige oder unvollständige Angaben machen (§ 60), sowie für Beamte, Angestellte, Sachverständige usw., die die zu ihrer dienstlichen Kenntnis gelangenden Vermögensverhältnisse eines Steuerpflichtigen unbefugt offenbaren (§ 62). Eine Umwandlung der beizutreibenden Geldstrafe in eine Freiheitsstrafe findet in keinem der Fälle statt.

Damit nicht Furcht vor Strafe oder sonstigen Nachteilen die Beitragspflichtigen abhalte, ihr Vermögen wahrheitsgemäß anzugeben, enthält das Wehrbeitragsgesetz noch einen sog. Generalpardon. Beitragspflichtige, die bisher ihr Vermögen oder Einkommen der Besteuerung durch einen Bundesstaat oder eine Gemeinde entzogen haben, bleiben von der landesgesetzlichen Strafe und der Verpflichtung zur Nachzahlung der Steuer für frühere Jahre frei, wenn sie bei der Veranlagung zum Wehrbeitrag oder in der Zwischenzeit seit Inkrafttreten des Gesetzes (d. i. 26. Juli 1913) ihr Vermögen oder Einkommen wahrheitsgemäß angeben (§ 68). Diese Bestimmung ist um so merkwürdiger, als sie einen weitgehenden Eingriff in das Landesrecht enthält.

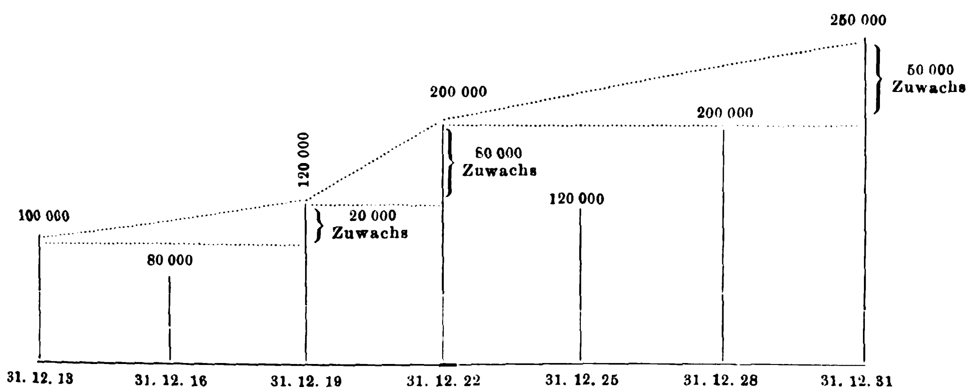
Digitized by Google

II. Das Besitzsteuergesetz vom 3. Juli 1913 (RGBl. S. 524).

1. Gegenstand und Träger der Besitzsteuer.

Den Gegenstand der Besitzsteuer bildet der Zuwachs, den das Vermögen des Steuerpflichtigen in einem Zeitraume von je drei Jahren erfährt, beginnend am 1. Januar 1914.

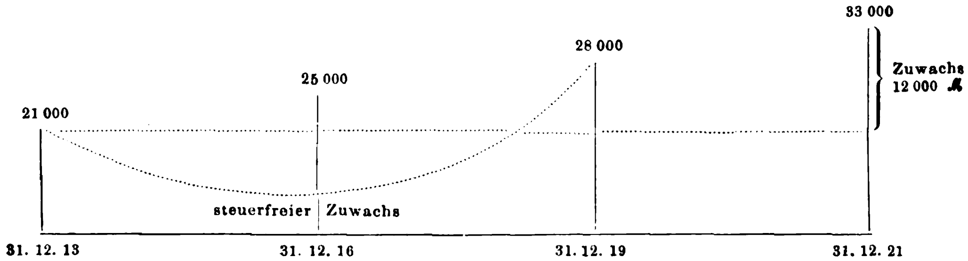
Als Zuwachs gilt dabei der Unterschied zwischen dem reinen Werte des steuerpflichtigen Gesamtvermögens am Ende des jeweiligen Veranlagungszeitraums und dem reinen Werte des steuerpflichtigen Gesamtvermögens am Anfang dieses Zeitraums (§ 19). Um jedoch die Ausgleichung späterer Vermögensverluste zu ermöglichen, ist der Vermögensstand am Anfang des jeweiligen Veranlagungszeitraums nicht unbedingt maßgebend: War nämlich der Steuerpflichtige zu dieser Besitzsteuer veranlagt, so gilt in der Folgezeit als Vermögenszuwachs der Unterschied zwischen dem reinen Werte des steuerbaren Gesamtvermögens am Ende des jeweiligen neuen Veranlagungszeitraums und dem letzten Vermögensstande, der zu einer Steuererhebung geführt hat (§ 21, Abs. 1). Der Sinn dieser Vorschrift wird durch eine graphische Darstellung klarer werden.



Ein besitzsteuerpflichtiger Vermögenszuwachs ist demnach nur vorhanden am 31. Dezember 1919, am 31. Dezember 1922 und am 31. Dezember 1931. Obwohl in der Zeit vom 31. Dezember 1916 bis 31. Dezember 1919 ein objektiver Wertzuwachs von 40 000 M. eintrat, ergibt sich am 31. Dezember 1919 nur ein steuerpflichtiger Zuwachs von 20 000 M. Der Vermögenszuwachs von 80 000 M. in der Zeit vom 31. Dezember 1925 bis 31. Dezember 1928 ist wegen des Verlustes in der Zeit vom 31. Dezember 1922 bis 31. Dezember 1925 überhaupt nicht zuwachssteuerpflichtig.

Umgekehrt soll aber auch ein kleiner Vermögenszuwachs nicht unter allen Umständen endgültig steuerfrei bleiben. Hat sich daher bei den früheren Veranlagungen kein steuerpflichtiger Vermögenszuwachs ergeben, so gilt als Vermögenszuwachs der Unterschied zwischen dem reinen Werte des steuerbaren Gesamtvermögens am Ende des jeweiligen neuen Veranlagungszeitraums und dem Vermögensstand an dem ersten für die Steuerpflicht in Betracht kommenden Zeitpunkt (§ 21, Abs. 2).

Digitized by Google



Endlich ist der Vermögensstand am Anfang des jeweiligen Veranlagungszeitraums dann nicht maßgebend, wenn die subjektive Steuerpflicht erst innerhalb des Veranlagungszeitraums begründet wurde. In diesem Falle erfolgt die erste Feststellung des Vermögens für das zur Zeit des Eintritts der Steuerpflicht z. B. durch Begründung eines Wohnsitzes vorhandene steuerbare Vermögen (§ 22).

Wie das Wehrbeitragsgesetz so unterscheidet auch das Besitzsteuergesetz 2 Klassen von Pflichtigen.

Unbeschränkt beitragspflichtig sind die sämtlichen Angehörigen des Deutschen Reiches, wenn sie nicht seit länger als 2 Jahren ihren Wohnsitz im Ausland genommen haben. Ferner alle Ausländer, die im Deutschen Reiche einen Wohnsitz, oder in Ermangelung eines Wohnsitzes ihren dauernden Aufenthalt haben (§ 11, Abr. 1, Ziff. I).

Beschränkt beitragspflichtig und zwar nur mit dem Zuwachs an dem inländischen Grund- und Betriebsvermögen, sind alle natürlichen Personen ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit, Wohnsitz oder Aufenthalt.

Abgesehen davon, daß das Besitzsteuergesetz im Gegensatz zum Wehrbeitragsgesetz keinen Unterschied zwischen Angehörigen außerdeutscher Staaten und nichtreichsangehörigen Personen macht, welche auch eine fremde Staatsangehörigkeit nicht besitzen, sieht es auch keine Besteuerung der juristischen Personen vor. Von einer solchen sah das Besitzsteuergesetz hauptsächlich deshalb ab, da der Vermögensbesitz wohl bei natürlichen, nicht aber bei juristischen Personen ein hinreichend zuverlässiger Gradmesser ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist.

Besitzsteuerfreiheit liegt vor, wenn der Zuwachs den Betrag von 10 000 M. und das Gesamtvermögen den Betrag von 20 000 M. nicht übersteigt (§ 12 und 13). Beträgt das am Ende des Veranlagungszeitraums, erstmals also am 31. Dezember 1916, vorhandene Vermögen über 20 000 M., aber nicht über 30 000 M., so wird als Betrag des steuerpflichtigen Zuwachses keinesfalls mehr als der 20 000 M. übersteigende Betrag angenommen (§ 13, Abs. 2).

Für die Frage nach dem Begriff und der Ermittlung des Vermögens im Sinne des Besitzsteuergesetzes entsprechen die Vorschriften des Besitzsteuergesetzes mit geringen Abweichungen denjenigen des Wehrbeitragsgesetzes. Es dürfte daher der Hinweis darauf hier genügen.

Die Feststellung des Vermögenszuwachses erfolgt erstmals zum 1. April 1917 für den in der Zeit vom 1. Januar 1914 bis zum 31. Dezember 1916 entstandenen Zuwachs, späterhin in Zeitabständen von 3 zu 3 Jahren für den in vorangegangenen drei Kalenderjahren entstandenen Zuwachs (Veranlagungszeitraum § 14). Die Entrichtung der Besitzsteuer dagegen verteilt sich auf einen dem Veranlagungszeitraum folgenden, mit dem 1. April beginnenden dreijährigen Zeitraum (Erhebungszeitraum § 24).

Digitized by Google

2. Der Besitzsteuertarif.

Da nicht das Vermögen als solches, sondern nur der Zuwachs der Besitzsteuer unterliegt, sieht das Besitzsteuergesetz von einer Durchstaffelung des Steuersatzes ab und wählt die bloße Progression.

Die Steuer beträgt für den ganzen Erhebungszeitraum bei einem steuerpflichtigen Vermögenszuwachse von

	nicht mehr als	50 000 M.	0,75	v. H.	des Zuwachses
mehr als	50 000 M. bis zu	100 000 „	0,90	„ „	„
„ „	100 000 „ „ „	300 000 „	1,05	„ „	„
„ „	300 000 „ „ „	500 000 „	1,20	„ „	„
„ „	500 000 „ „ „	1 000 000 „	1,35	„ „	„
„ „	1 000 000 „ „	„	1,50	„ „	„

Um die großen Vermögen entsprechend der höheren Leistungsfähigkeit ihrer Träger noch stärker heranzuziehen, erleiden die Steuersätze noch eine weitere Progression je nach dem Gesamtwert des steuerbaren Vermögens. Uebersteigt nämlich der Gesamtwert des steuerbaren Vermögens eines Steuerpflichtigen den Betrag von

100 000 M.	so erhöht sich der Steuersatz um	0,1	v. H.	des Zuwachses
200 000 „	„ „ „ „ „ „	0.2	„ „	„
300 000 „	„ „ „ „ „ „	0,3	„ „	„
400 000 „	„ „ „ „ „ „	0,4	„ „	„
500 000 „	„ „ „ „ „ „	0,5	„ „	„
750 000 „	„ „ „ „ „ „	0,6	„ „	„
1 000 000 „	„ „ „ „ „ „	0,7	„ „	„
2 000 000 „	„ „ „ „ „ „	0,8	„ „	„
5 000 000 „	„ „ „ „ „ „	0,9	„ „	„
10 000 000 „	„ „ „ „ „ „	1	„ „	„

Neben den dem Kinder- und Militärdienstprivileg des Wehrbeitragsgesetzes entsprechenden Vorschriften und einer gleichlautenden Bestimmung zur Vermeidung einer Härte der Staffelung enthält das Besitzsteuergesetz noch eine Vorschrift zur Begünstigung der Deszendentenerbschaft. Fällt in den Veranlagungszeitraum der Erwerb einer Erbschaft, so ermäßigt sich, wenn der Erbe ein Abkömmling des Erblassers und zur Zeit des Erbfalls das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet hatte, die Steuer um einen Betrag von 5% der Abgabe für jedes bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres fehlende volle Jahr. Diese Vergünstigung tritt aber nur ein, wenn das steuerbare Gesamtvermögen 50 000 M. nicht übersteigt und die Gesamtermäßigung nicht mehr beträgt als die Hälfte der Steuerabgabe (§ 27, Abs. 2).

Die übrigen Bestimmungen des Besitzsteuergesetzes über Zuständigkeit und Veranlagungsverfahren sowie die allgemeinen Vorschriften entsprechen im allgemeinen denjenigen des Wehrbeitragsgesetzes. Hervorzuheben ist nur, daß der Jahresbetrag der Steuer nach näherer Bestimmung der obersten Landesfinanzbehörde in gleichen Halbjahrs- oder Vierteljahrsraten zu zahlen ist. Bleibt der Einzelbetrag der Steuer unter 5 M., so ist der Jahresbetrag der Steuer auf einmal zu entrichten (§ 70).

Digitized by Google

III. Die Abänderung bestehender Reichssteuergesetze.

Die Unmöglichkeit, den für den erforderlichen Aufwand nötigen Bedarf ausschließlich aus allgemeinen Steuern vom Besitz aufzubringen, machte auch eine stärkere Heranziehung der indirekten Reichssteuern nötig und bedingte eine Abänderung verschiedener bereits bestehender Reichssteuergesetze.

1. Die Reichsstempelnovelle vom 3. Juli 1913 (RGBl. S. 639)[1].

A. Die Gesellschaftsverträge waren bisher teilweise durch zwei voneinander unabhängige Steuergesetzgebungen, den Reichsstempel und etwaige Landesgebühren, in Anspruch genommen. Diese Heranziehung derselben wirtschaftlichen Vorgänge durch zwei verschiedene Steuergesetzgebungen führte bei der Verschiedenheit der einzelnen Landessteuersätze zu einer ungleichmäßigen Belastung und erschwerte es dem Reiche, diese Gesellschaften in einer seinen Bedürfnissen entsprechenden, zugleich aber auch die wirtschaftlichen Verhältnisse berücksichtigenden Weise heranzuziehen. Die Reichsstempelnovelle vom 3. Juli 1913 unterwarf daher diesen Gegenstand unter Ausschluß der landesrechtlichen Besteuerung einem einheitlichen Reichsstempel.

Der Reichsstempel für Gesellschaftsverträge beträgt von

a) inländischen Aktiengesellschaften oder Kommanditgesellschaften auf Aktien $4\frac{1}{2}$% und

b) Gesellschaften mit beschränkter Haftung 3—5% vom Stammkapital oder dessen Erhöhung.

c) offenen Handelsgesellschaften, Kommanditgesellschaften, Erwerbsgesellschaften, Genossenschaften u. dgl. $^1/_{10}$% vom Werte der Einlagen abzüglich der Schulden, mindestens aber 20 M.

d) dem Einbringen von Sacheinlagen in eine unter a) und b) bezeichneten Gesellschaft $^1/_3$, $^2/_3$, $^1/_{10}$, $^2/_{10}$% des Entgelts je nach Art des Vermögens,

e) der Ueberlassung von Rechten an dem Gesellschaftsvermögen $^2/_{10}$ bzw. $^1/_{20}$% des Wertes der Gegenleistung oder Rechte.

f) der Ueberlassung von Sachen oder Rechten seitens der Gesellschaft zum Sondereigentum an einen Gesellschafter $^1/_{20}$—$^2/_3$% des entfallenden Entgelts je nach Art des Vermögens der erstmaligen Satzungsfeststellung für

1. eine Gewerkschaft 100—500 M.,
2. andere Gesellschaften als unter c) aufgeführt, Vereine usw. 5 M.

Dabei sind für die einzelnen Gesellschaftsvorgänge noch verschiedene Ermäßigungen und Befreiungen vorgesehen, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann.

Die Pflicht zur Entrichtung der Abgabe tritt mit Errichtung der steuerpflichtigen Urkunde ein. Steuerschuldner sind die Veranlasser der öffentlichen Beurkundung oder die Teilnehmer am Rechtsgeschäft.

B. Da die Gründung der inländischen Aktiengesellschaften und die von ihnen beschlossenen Kapitalserhöhungen infolge des Registerzwanges steuerlich vollständig und zuverlässig

1) An Literatur ist hervorzuheben: Klohs, Reichsstempelgesetz v. 3. Juli 1913, Nachtrag zu Stengleins Kommentar zu den staatsrechtlichen Nebengesetzen des Deutschen Reichs, Berlin 1913.

Digitized by Google

erfaßt werden, gab man die bisherige Form der Stempelabgabe als eines Urkundenstempels von den einzelnen Wertpapieren der Tar. Nr. 1 auf und behielt sie nur noch für die Kuxe und ausländischen Aktien bei:

Von Kuxen sind 5 M. für jede Urkunde zu entrichten, von ausländischen Aktien 3% des Nennwertes.

C. Eine weitgehende Neuerung der Reichsstempelnovelle ist der Versicherungsstempel.

Derselbe trifft die Beurkundungen über Zahlung des Entgelts (Prämien usw.) für die Uebernahme von Versicherungen, welche im Inlande befindliche Gegenstände betreffen, oder mit Personen abgeschlossen sind, die im Inland ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt haben.

Der Versicherungsstempel beträgt für

Feuerversicherung:

1. bewegliche Gegenstände, bei Versicherungen
   a) von einjähriger oder mehr als einjähriger Dauer für jedes Jahr 15 M. für je 1000 M. der Versicherungssumme,
   b) von kürzerer Dauer für jeden Monat 1½ M. für je 1000 M. der Versicherungssumme;
2. unbewegliche Gegenstände, bei Versicherungen
   a) von einjähriger oder mehr als einjähriger Dauer für jedes Jahr 5 M. für je 1000 M. der Versicherungssumme,
   b) von kürzerer Dauer für jeden Monat 5 M. für je 10 000 M. der Versicherungssumme.

II. Einbruch-, Diebstahl- und Glasversicherung: 10% der Barprämie.

III. Transportversicherung:

1. bei der Kasko- und Baurisikenversicherung ½% der Barprämie;
2. bei sonstigen Versicherungen 1% der Barprämie.

IV. Lebensversicherung (einschl. der Alters-, Aussteuer-, Militärdienstversicherung usw. ½% der Barprämie).

Befreit ist — neben einigen anderen Versicherungszweigen — die gesamte Sozialversicherung.

Träger des Versicherungsstempels ist der Versicherungsnehmer mit der Maßgabe, daß die Steuer von dem Versicherer zu entrichten ist.

Hinsichtlich der Grundwechsel- und Fideikommißabgabe wurde der 100%-Zuschlag bis zum 31. März 1917 aufrecht erhalten.

2. Die Novelle zum Erbschaftssteuergesetz vom 3. Juni 1906.

Die Novelle zum Reichserbschaftssteuergesetz brachte eine doppelte Aenderung zugunsten der Reichskasse.

Einmal wurde der Anteil der Bundesstaaten am Ertrage der Reichserbschaftssteuer weiter auf $^1/_7$ herabgesetzt. Ferner erfuhren die Steuersätze für Anfälle an einige Gruppen von Seitenverwandten eine Erhöhung. Letztere Aenderung besteht in der Schaffung einer neuen mit einem besonderen Steuersatze von 5% bedachten Klasse (II), in die aus der Klasse I

Digitized by Google

die Neffen und Nichten versetzt wurden, in der Versetzung der Abkömmlinge zweiten Grades von Geschwistern (Großneffen und Großnichten) aus der bisherigen II. Klasse in die IV. Klasse (entsprechend der bisherigen III. Klasse und in der Erhöhung des Steuersatzes für die Anfälle an entferntere Verwandte und an Fremde von 10 % auf 12 % (Klasse V, bisher Klasse IV).

3. Die Aenderung bezüglich des Zuckersteuergesetzes vom 27. Mai 1896.

Nach den Gesetzen vom 19. Februar 1908 (RGBl. S. 27), vom 15. Juli 1909 Art. V und vom 14. Juni 1912 (RGBl. S. 393) sollte eine Ermäßigung der Zuckersteuer 6 Monate nach Einführung einer allgemeinen, den verschiedenen Besitzformen gerecht werdenden Besitzsteuer, spätestens aber am 1. Oktober 1916 eintreten. Diese vorgesehene Ermäßigung der Zuckersteuer fiel durch § 2 des Ges. über das Finanzwesen, so daß ein Zeitpunkt für die Ermäßigung der Zuckersteuer nicht mehr vorgeschrieben ist.

4. Die Aenderungen des Zuwachssteuergesetzes vom 14. Februar 1911.

Mit der Einführung einer allgemeinen Reichsvermögenszuwachssteuer wurde die Aufhebung der Wertzuwachssteuer aus Grundstücken, wenigstens soweit sie dem Reiche zufloß, notwendig, da sonst der Wertzuwachs an Grundstücken doppelt der Reichsbesteuerung unterworfen worden wäre.

Das Gesetz über die Aenderungen im Finanzwesen vom 3. Juli 1913 läßt daher für alle auf Grund des Zuwachssteuergesetzes vom 14. Februar 1911 nach dem 30. Juni 1913 eintretenden Fälle der Steuerpflicht die Erhebung des Reichsanteils (50 %) fortfallen und das Zuwachssteuergesetz für die Erhebung der Zuwachssteuer in den Gemeinden und Bundesstaaten mit folgenden Maßgaben fortdauernd in Kraft:

1. In entschädigungsberechtigten Gemeinden (Gemeindeverbänden) der im § 60, Abs. 1 bezeichneten Art wird bis zum 1. April 1915 der auf das Reich entfallende Anteil zugunsten der Gemeinde (des Gemeindeverbandes) weiter erhoben.

2. Für entschädigungsberechtigte Gemeinden (Gemeindeverbände) der im § 60, Abs. 2 erwähnten Art kann die Landeszentralbehörde anordnen, daß die Satzungen, die vor dem 1. Januar 1911 bestanden haben, mit Wirkung von diesem Tage ab weitere Geltung haben. Der über den Durchschnittsertrag hinausgehende Betrag verbleibt der Gemeinde (dem Gemeindeverbande).

Die Vorschriften der vorstehenden Ziffern 1 und 2 finden auf die im § 61 erwähnten Bundesstaaten entsprechende Anwendung.

3. Die im Zuwachssteuergesetze dem Bundesrat oder dem Reichskanzler übertragenen Befugnisse gehen auf die Landeszentralbehörde über. Diese ist befugt, sie auf nachgeordnete Behörden zu übertragen.

4. Die Zuwachssteuerämter sind befugt, mit Genehmigung der Oberbehörde oder einer anderen von der Landeszentralbehörde zu bestimmenden Stelle von der Veranlagung und Erhebung der Zuwachssteuer insoweit abzusehen, als die Veranlagungskosten außer Verhältnis zum Ertrage stehen würden.

Durch Landesgesetz oder in Gemäßheit des Landesrechts durch ortsstatutarische Vorschrift kann eine andere Regelung der Besteuerung des Wertzuwachses getroffen werden.

Digitized by Google

Neben diesen organisatorischen Bestimmungen sieht das Gesetz noch eine weitere Neuerung materieller Natur vor, indem es die Befreiung nach § 1, Abs. 2 Zuw.Ges. von dem Einkommen des Veräußerers unabhängig macht und Steuerfreiheit bei den sonstigen Voraussetzungen nur dann versagt, wenn der Veräußerer oder sein Ehegatte den Grundstückshandel gewerbsmäßig betreibt. Durch diese Neugestaltung der Steuerfreiheit werden viele Erörterungen abgeschnitten und gewisse Härten beseitigt.

Ueberblickt man die Finanzgesetzgebung des Deutschen Reichs im Jahre 1913, so läßt sich ein großer Sprung in der Entwicklung der Reichsfinanzen nicht verkennen. Was dem Reiche bisher die Souveränität der Einzelstaaten versagte, hat ihm das Jahr 1913 unter dem Druck der Verhältnisse geschenkt, nämlich die erste direkte Reichssteuer, die sich offen als solche bekennt. Möge die Finanzgesetzgebung des Jahres 1913 als Grundlage unserer künftigen Reichsfinanzentwicklung und des Völkerfriedens nicht die Hoffnungen täuschen, die das Deutsche Volk in sie setzt.

Digitized by Google

Die Entwicklung des elsass-lothringischen öffentlichen Rechts in den Jahren 1911—1913.

Von

Gerichtsassessor Dr. **Fischbach**-Straßburg i. E.

Mit dem elsaß-lothringischen Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 ist die verfassungsrechtliche Entwicklung des Landes wohl auf längere Zeit zum Stillstand gekommen. Was jetzt noch auf diesem Gebiete durch die Landesgesetzgebung zu schaffen ist — der sogen. Ausputz der Verfassung — wird hauptsächlich in der völligen Ausschaltung des Bundesrats als Kontrollorgan hinsichtlich des Landeshaushalts und in der Errichtung eines eigenen Rechnungshofes für Elsaß-Lothringen bestehen. Diesbezügliche Gesetzentwürfe sind bereits in Vorbereitung. Gewissermaßen als Nachzügler des Verfassungsgesetzes kann auch das Diätengesetz für die Landtagsabgeordneten gelten.

Auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts ist die Ausbeute an neuen Gesetzen um so größer. Zunächst galt es für verschiedene Reichsgesetze die Ausführungsgesetze zu schaffen, daneben hat aber die Landesgesetzgebung auch selbständig eine Reihe wichtiger Gesetze hervorgebracht.

Im folgenden sollen nun zunächst betrachtet werden:

A. Die auf das Staatsrecht bezüglichen Gesetze.

I. Gesetz betr. die Entschädigung der Mitglieder des Landtags vom 16. Juni 1911 (GBl., S. 80).

1. Gleichsam als Ausläufer der Verfassungsreform ist von der Regierung noch ein Gesetzentwurf über die Diäten der Landtagsmitglieder eingebracht worden, der mit seltener Promptheit durch unsere Volksvertreter durchberaten worden ist. Für die Abgeordneten der Zweiten Kammer hatte der Entwurf nach dem Vorbilde des Reichs die Gewährung einer Pauschalabfindung vorgeschlagen, die auch in das Gesetz übergegangen ist. Bei diesem System wird der Abgeordnete für den von ihm zu bestreitenden Aufwand in dessen Gesamtheit entschädigt, und es werden die Ausgaben, welche der Staatskasse alljährlich durch die Einberufung des Landtages erwachsen, auf ein Maximum fest-

Digitized by Google

gelegt. Nur eine Nebenwirkung, wenn auch gerade keine unerwünschte ist es, wenn durch die Pauschalabfindung einer allzu langen Ausdehnung der Sitzungsperiode entgegengearbeitet wird. Auch den Mitgliedern der Ersten Kammer hat man, obwohl es hierfür an passenden Vorbildern fehlte, ein Pauschale bewilligt. Daß in beiden Fällen die Pauschalabfindung keine Entlohnung für die Tätigkeit der Abgeordneten darstellen soll, sondern nur eine Entschädigung für den am Sitze des Landtags gemachten Aufwand, braucht wohl nicht besonders hervorgehoben zu werden.

Nach § 1 des Gesetzes erhalten nun die Mitglieder des Landtages

a) für die Dauer der Sitzungsperiode, in welcher der Landeshaushaltsetat vorgelegt wird (ordentliche Sitzungsperiode) eine Entschädigung, die für die Mitglieder der Ersten Kammer 1250 Mark, für die Mitglieder der Zweiten Kammer 2500 Mark beträgt. Die Entschädigung ist je bei Ablauf eines Monats, mit dem Tage der Eröffnung des Landtags beginnend, in höchstens drei Beträgen von 300 Mark für die Mitglieder der Ersten Kammer, und von 600 Mark für die Mitglieder der zweiten Kammer, sowie am Tage der Schließung des Landtages mit dem Restbetrag zahlbar;

b) bei Beginn und am Schlusse der Sitzungsperiode, bei einer Vertagung, sowie für Reisen, die durch Geschäfte im Interesse des Landtags veranlaßt sind, Vergütung der Reisekosten mit 14 Mark Tagegeld, 6 Mark Uebernachtungsgeld, und mit Fuhrkosten, wie sie nach der Verordnung, betr. die Vergütung für Dienstreisen der Beamten und Lehrer in E.-L., vom 25. Oktober 1909 (GBl., S. 87) bei dem bezeichneten Tagegeldsatz zu gewähren sind. Die Reisegebühren werden nach den Grundsätzen berechnet, welche für die Dienstreisen der Beamten maßgebend sind; bei freier Eisenbahnfahrt zwischen Wohnsitz und Sitz des Landtags werden Fuhrkosten nicht gewährt.

Die nächstfolgenden §§ des Gesetzes treffen Bestimmungen für die Fälle der Vertagung des Landtages, bevor drei Entschädigungsbeträge fällig geworden sind, — in welchem Falle eine Entschädigung während der Vertagungszeit nicht gewährt wird [1]), — und des Neueintritts eines Mitglieds in den Landtag während der Sitzungsperiode; in letzterem Falle erhält das betreffende Mitglied einen verhältnismäßigen Teil des Entschädigungsbetrages (§ 3). Analoge Bestimmungen gelten für den Fall des Ausscheidens eines Mitglieds während der Sitzungsperiode

2. Besondere Vorschriften sind notwendig für die Inhaber von Doppelmandaten. Nach § 6 des die Diäten der Reichstagsmitglieder regelnden Gesetzes vom 21. Mai 1906 ist den Inhabern von Doppelmandaten, wenn beide Körperschaften gleichzeitig versammelt sind, nur gestattet, für diejenigen Tage eine Vergütung anzunehmen, für welche ihnen wegen Fernbleibens von Plenarsitzungen des Reichstages ein Abzug von der Entschädigung gemacht wird, die sie als Mitglieder des Reichstages beziehen. Da dieses Verbot der Annahme einer doppelten Entschädigung sich indessen seinem Wortlaut gemäß auf die Zeit einer gleichzeitigen Tagung von Reichstag und Landtag beschränkt, so ist es den Mitgliedern des Reichstages, die zugleich dem Landtag angehören, unverwehrt, außerdem für alle diejenigen Tage einer Sitzungsperiode des Landtags eine Vergütung anzunehmen, während deren der Reichstag nicht versammelt ist. Diesem von der Begründung des Gesetzentwurfs gebilligten Standpunkt trägt das elsaß-lothringische Gesetz Rech-

1) Werden während der Vertagung Kommissionssitzungen abgehalten, so erhalten die Mitglieder der Kommission eine Entschädigung von 20 M. für jeden Tag der Anwesenheit in einer Sitzung sowie Vergütung der Reisekosten nach Maßgabe von § 1 b.

Digitized by Google

nung und bestimmt daher (§ 4), daß ein Mitglied des Landtags, das gleichzeitig Mitglied des Reichstags ist, für diejenige Zeit der Sitzungsperiode des Landtags, während deren der Reichstag nicht versammelt ist, einen verhältnismäßigen Teil der Entschädigung erhält und zwar denjenigen, auf welchen es Anspruch gehabt haben würde, wenn es nicht auch dem Reichstag angehört hätte. Ferner ist bestimmt, daß für diejenigen Tage, für welche einem Mitglied bei gleichzeitiger Versammlung des Reichs- und Landtags ein Abzug von der Entschädigung gemacht oder das Tagegeld nicht gewährt wird, demselben eine Entschädigung von 20 Mark zu gewähren ist. Nur soweit an diesen Tagen Plenarsitzungen stattgefunden haben, denen das Mitglied ferngeblieben ist, wird die Entschädigung nicht gewährt.

Sachlich deckt sich diese Regelung der Ansprüche der Doppelmandatare mit derjenigen, wie sie in Bayern [1]), Sachsen [2]) und Baden [3]) getroffen worden ist.

Für jeden Tag, an dem ein Mitglied des Landtags der Plenarsitzung ferngeblieben ist, wird von dem nächstfälligen Entschädigungsbetrag die Summe von 20 Mark in Abzug gebracht; eine Ausnahme gilt nur dann, wenn das Fernbleiben durch Geschäfte im Interesse des Landtags oder durch Erkrankung am Sitzungsorte veranlaßt ist, im letzteren Falle aber nur, sofern das Mitglied nicht am Sitze des Landtags wohnhaft ist.

Die Entschädigung für außerordentliche Sitzungsperioden muß jeweils durch Gesetz bestimmt werden (§ 7).

Um eine Kontrolle bezüglich des Sitzungsbesuchs zu haben, ist bestimmt, daß die Mitglieder sich während der Dauer der Sitzung in eine Anwesenheitsliste einzutragen haben.

3. Die Präsidenten beider Kammern erhalten eine besondere jährliche Entschädigung von je 3000 Mark, die in je vier Beträgen von 750 Mark zahlbar ist (§ 8).

II. Das Besoldungsgesetz vom 9. Juni 1913 (GBl., S. 41).

1. Einen großen Teil der parlamentarischen Verhandlungen der Jahre 1912 und 1913 nahmen die Debatten über die Neubesoldung der Landesbeamten ein; die widerstreitenden Meinungen sind hierbei mit großer Heftigkeit aufeinander geplatzt; die einzelnen politischen Parteien wollten sich die Gunst des immerhin eine wichtige Wählerkategorie bildenden mittleren Beamtenstandes nicht verscherzen und legten für denselben manche erfolgreiche Lanze ein. Während hier die Parole lautete „Gleichstellung der Landesbeamten mit den Reichsbeamten, erscholl auf der anderen Seite das Feldgeschrei nach einer Herabsetzung der Gehälter der höchsten Beamten, hauptsächlich des Staatssekretärs und der Unterstaatssekretäre, von denen die letzteren in Elsaß-Lothringen eine ministerähnliche Stellung einnehmen. Nach beiden Richtungen wurden auch Erfolge erzielt; die Gehälter der mittleren Beamten sind wesentlich verbessert, die der genannten hohen Beamten, wenigstens für die Zukunft, herabgesetzt worden. Das so gewonnene Ergebnis ist kein unbilliges, wie einerseits der Hinweis auf die stetig zunehmende Teuerung und andererseits

1) Bayr. Ges. die Aufwandsentschädigung der Landtagsabgeordneten betreffend v. 30. I. 1908 (GBl. S. 51).

2) Sächs. Ges. über die Gewährung von Entschädigungen an die Mitglieder der Ständeversammlung v. 19. II. 1909 (Ges. u. Ver.bl. S. 119).

3) Bad. Ges., die Aufwandsentschädigung der Landtagsabgeordneten betreffend v. 31. 1. 1910 (Ges. Ver.bl. S. 59).

Digitized by Google

der Vergleich mit den Nachbarstaaten beweist, wo, wie z. B. in Baden, die Minister bisher ungefähr die Hälfte desjenigen Gehalts bezogen haben, was auf unsere Unterstaatssekretäre entfallen ist. Die durch das Gesetz in letzterer Richtung hervorgerufenen Aenderungen beziehen sich allerdings nur auf die Zukunft; die jetzt amtierenden Beamten haben nicht darunter zu leiden.

Daneben entwickelte sich innerhalb und außerhalb des Parlaments ein lebhafter Meinungsstreit zwischen den Beamten der Justiz und der Verwaltung, von denen die ersteren, namentlich nach dem zunächst von der Regierung ausgearbeiteten Entwurf, nicht zu Unrecht behaupteten, gegenüber den Verwaltungsbeamten benachteiligt zu sein. Auch das endgültig zustandegekommene Gesetz hat diese Ungleichheiten zwischen den genannten beiden Beamtenkategorien nicht beseitigt; noch jetzt bestehen namentlich zwischen den jüngeren Gerichts- und Verwaltungsbeamten Ungleichheiten hinsichtlich des materiellen Vorwärtskommens, die nicht bloß vorübergehender Natur sind.

2. Von den einzelnen Bestimmungen des Gesetzes seien folgende für das Beamtenrecht wichtige Vorschriften hervorgehoben:

a) Das Besoldungsdienstalter beginnt vorbehaltlich gewisser Ausnahmen mit dem Tage der Anstellung; als solcher gilt der Tag, von dem ab dem Beamten die etatsmäßige Stelle mit dem damit verbundenen Diensteinkommen verliehen ist. Ueber die Festsetzung seines Besoldungsdienstalters muß der Beamte schriftlich benachrichtigt werden (§ 3). Auf das Besoldungsdienstalter kann die im Reichsdienst, im Dienste eines Bundesstaats, einer Anstalt des öffentlichen Rechts, ferner die im Kirchen-, Schul- oder öffentlichen Gesundheitsdienste, sowie die im Dienste eines Notars, Rechtsanwalts oder Gerichtsvollziehers zugebrachte Zeit berufsmäßiger Beschäftigung angerechnet werden. Weitere Bestimmungen über die Berechnung des Besoldungsdienstalters bestehen zugunsten der Landwirtschaftslehrer und der Oberlehrer an der Technischen Schule zu Straßburg. Die Entscheidung über die Anrechnung trifft in allen Fällen das Ministerium. Neu und eigenartig ist der Zusatz, daß dem Landtag bei seinem nächsten Zusammentritte von den einzelnen Fällen besonderer Anrechnung Kenntnis zu geben ist. Keine Bestimmung ist vorgesehen über die Anrechnung der Dienstzeit als aktiver Offizier, obgleich gerade dieser Fall schon wiederholt zu unerquicklichen Auseinandersetzungen Anlaß gegeben hat; von einer etwaigen analogen Anwendung der Bestimmung über die „im Reichsdienst" zugebrachte Zeit kann hier jedenfalls nicht die Rede sein, denn der Offizier ist kein Beamter im Sinne des Reichsbeamtengesetzes.

b) Einem bisher bereits in der Praxis befolgten Grundsatze entsprechend ist sodann in § 6 bestimmt, daß den Beamten diejenige Zeit, welche sie während ihrer Ausbildung oder Vorbereitungszeit in Erfüllung der Dienstpflicht im Heere oder in der Marine gedient haben, insoweit auf das Besoldungsdienstalter anzurechnen ist, als sie infolge der Erfüllung der Dienstpflicht die Anstellungsbefähigung später erlangt haben. Diese Vorschrift wird in der Regel ganz schematisch und zahlenmäßig ausgelegt, und es werden dadurch begründete Beschwerden hervorgerufen. Wenn z. B. ein im Vorbereitungsdienst befindlicher Beamter seine Militärdienstzeit absolviert, und um keine Zeit zu verlieren die ihm an sich zukommende jährliche Urlaubszeit auf dieses Militärjahr verrechnen läßt und ebenso die späteren Uebungen, so kann es ihm passieren, daß ein Kollege, der sich neben der Militärdienstzeit ausgiebigen Urlaub gönnt, der ferner, sei es nun aus Pech oder Ungeschick seine Beförderungsübungen mehrmals macht, ihn bei der späteren Festsetzung des Dienstalters

Digitized by Google

überholt, weil dieser die ganze Militärzeit und ferner sämtliche Uebungen angerechnet bekommt, jener aber nur einen Teil der Militärzeit, weil er, so folgert man, den übrigen Teil auf Urlaubszeit verrechnet bekommen hat. Diese Folgerung ist aber unbillig und ungesetzlich, weil die Klausel „soweit als sie infolge der Erfüllung der Dienstpflicht die Anstellungsbefugnis später erlangt haben", jedenfalls voraussetzt, daß die spätere Erlangung der Anstellungsbefugnis nicht die Folge des eigenen Verhaltens des betr. Beamten sein darf.

c) § 7 enthält nähere Vorschriften über die gerade in Elsaß-Lothringen oft akut werdende Frage nach dem Besoldungsdienstalter der Militäranwärter. Soweit dieselben 9 Jahre und darüber im Heere oder in der Marine gedient haben, wird ihnen bei der ersten etatsmäßigen Anstellung die Militär- und Marinedienstzeit a) soweit diese und die nachfolgende Zivildienstzeit 12 Jahre übersteigt bis zu 3 Jahren, mindestens jedoch mit einem Jahr; b) soweit die Militär- und Marinedienstzeit und die nachfolgende Zivildienstzeit 12 Jahre nicht übersteigt, mit einem Jahre auf das Besoldungsdienstalter angerechnet. Eine Anrechnung der Militär- und Marinedienstzeit von mehr als einem Jahre findet nur unter der Voraussetzung statt, daß der Anwärter vor Ableistung seiner Militär- und Marinedienstzeit die elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit besessen oder einem Bundesstaat angehört hat, der bei der Anstellung von Militäranwärtern den einheimischen Anwärtern kein Vorzugsrecht gegenüber den Anwärtern elsaß-lothringischer Staatsangehörigkeit einräumt. Die Militäranwärter, welche weniger als 9 Jahre gedient haben, können höchstens ein Jahr auf das Besoldungsdienstalter angerechnet erhalten.

d) Das Vorrücken in den Dienstaltersstufen erfolgt von drei zu drei Jahren bis zum Höchstgehalte mit der Maßgabe, daß Beamte, die im Laufe eines Kalendervierteljahres eine höhere Dienstaltersstufe erreicht haben, die Dienstalterszulage vom ersten Tage des folgenden Kalendervierteljahres ab erhalten (§ 14).

e) Auf die Dienstalterszulage haben die Beamten einen Rechtsanspruch; den nicht richterlichen Beamten kann die Zulage aber versagt werden, wenn gegen das dienstliche oder außerdienstliche Verhalten des Beamten eine erhebliche Ausstellung vorliegt. Die diesbezügliche Verfügung wird nach vorausgegangenem Disziplinarverfahren erlassen (§ 15).

3. Gleichzeitig mit dem allgemeinen Besoldungsgesetz ist auch das Gesetz betr. die Besoldung der Lehrer und Lehrerinnen an öffentlichen Elementarschulen vom 21. Juni 1913 (GBl., S. 43) in Kraft getreten.

Das Lehrerbesoldungsgesetz vom Jahre 1909 hatte die an sich berechtigten Forderungen der elsaß-lothringischen Volksschullehrer nicht vollständig befriedigt; es sei hier nur der Ortszulagen und der Frage der Pensionierung gedacht. Das neue Gesetz bringt in dieser Richtung wesentliche Fortschritte, wenn es naturgemäß auch nicht sämtliche Wünsche der Lehrerschaft hat berücksichtigen können.

Durch § 4 des Gesetzes ist zunächst bestimmt, daß ebenso wie die übrigen Beamten, so auch die Lehrer und Lehrerinnen einen Rechtsanspruch auf die Dienstalterszulage haben, die nur dann, und zwar nach vorausgegangenem disziplinarem Verfahren, versagt werden kann, wenn gegen das dienstliche oder außerdienstliche Verhalten der Lehrperson eine erhebliche Ausstellung vorliegt.

Bezüglich der Mietsentschädigung ist in § 4a bestimmt, daß sie nach den örtlichen und persönlichen Verhältnissen zu bemessen sei; über ihre Höhe hat der Gemeinderat mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde zu beschließen. Bei der Festsetzung

Digitized by Google

der Pension und des Wartegeldes wird der Wert der freien Dienstwohnung oder der Mietsentschädigung ohne Rücksicht auf die nach § 4 a von dem Gemeinderat zu beschließende Höhe der letzteren, den Lehrern mit je 500 Mark, den Lehrerinnen mit je 400 Mark angerechnet (§ 9 III).

Mit Rücksicht auf die besonderen Schwierigkeiten in der Berufsausübung für Lehrer und Lehrerinnen im gemischten Sprachgebiet ist bestimmt, daß die fraglichen Lehrpersonen, die in deutscher und französischer Sprache zu unterrichten haben, eine jährliche Zulage, und zwar die Lehrer 200 Mark und die Lehrerinnen 150 Mark, erhalten sollen (§ 9 a).

III. Kaiserliche Verordnung betr. die Aufhebung der elsaß-lothringischen Gewerbegerichte vom 29. Januar 1913 (GBl., S. 88).

Durch die vorbezeichnete Kaiserliche Verordnung sind die Gewerbegerichte in Straßburg, Bischweiler, Metz, Mülhausen, Kolmar, Thann und Markirch aufgehoben worden. Fortan sind nur Gewerbegerichte nach Maßgabe des Reichsgesetzes vom 29. Juli 1890 zulässig, während die bisherigen Gewerbegerichte auf dem Landesgesetz vom 23. März 1880 (GBl., S. 45) und auf dem französischen Gesetz vom 18. März 1806 beruhten [1]. Nach letzteren Gesetzen und den dazu erlassenen Dekreten bestimmte sich insbesondere die Zuständigkeit der Gewerbegerichte [2] und in Verbindung mit dem Reichsgesetz von 1890 auch das Verfahren, für welches nur hilfsweise die Zivilprozeßordnung Anwendung fand [3]. Ebenso waren dieselben für die Frage der Errichtung eines Gewerbegerichts von Bedeutung; dieselbe erfolgte demgemäß ausschließlich durch landesherrliche Verordnung, weshalb man auch dem Landesherrn das kehrseitige Recht der Wiederaufhebung der Gewerbegerichte zugestanden hat [4]. In §§ 1, 45 des elsässisch-lothringischen Gesetzes über die Gewerbegerichte vom 23. März 1880 ist überdies die Aufhebung der Gewerbegerichte durch Kaiserliche Verordnung ausdrücklich vorgesehen, weil damit nur der bestehende Rechtszustand aufrecht erhalten worden ist [5]. Von diesem Rechte der Aufhebung hat man nun ohne eigentlich einen triftigen Grund zu haben, plötzlich Gebrauch gemacht.

B. Die verwaltungsrechtlichen Gesetze.

I. Wohlfahrtspflege.

1. Das Sparkassengesetz vom 23. August 1912 (GBl., S. 118).

I. Die sowohl vom sozialpolitischen wie vom privatwirtschaftlichen Standpunkte aus so wichtige Materie des Sparkassenrechts ist durch das Gesetz vom 23. August 1912 (GBl., S. 111) in fortschrittlicher Weise entwickelt worden. Zum besseren Verständnis der auf diese Weise geschaffenen Aenderungen im elsaß-lothringischen Sparkassenwesen

1) Diese Gesetze bilden auch die Grundlage für die drei linksrheinischen preußischen Gewerbegerichte, da das preußische Gesetz v. 11. 6. 1891 nichts über die Aufhebung der königl. Gewerbegerichte bestimmte.

2) Vgl. OLG. Colmar v. 14. 6. 1912. Els.l. Z. 1913. S. 182.

3) Vgl. OLG. Colmar v. 6. 12. 1899. Els.l. Z. 1900. S. 222.

4) Bewer, Das Recht auf eigene Gewerbegerichte. DJZ. 1913. S. 324 u. Vogt in der Els.l. Zeitschr. 1913. S. 280.

5) Siehe die Motive des Gesetzes S. 11, 18 in den Landesausschußverhandlungen 7. Sess. I. Bd. Nr. 5.

Digitized by Google

sei an dieser Stelle ein kurzer historischer Rückblick gestattet: Nach den französischen Gesetzen vom 5. VI. 1835; 31. III. 1837; 22. VI. 1845; 30. VI. 1851; 7. V. 1853, die bis zum Jahre 1870 in Geltung waren, standen die Sparkassen in engster Verbindung mit der „caisse des dépôts et consignations"; sie waren gewissermaßen — wie dies die französischen Sparkassen übrigens heute noch sind — Vermittlungsstellen für den Ankauf französischer Renten und trugen dadurch nicht wenig zum stetigen Kurs derselben bei. Jeder Sparer durfte in Frankreich nur ein Sparkassenbuch mit einer Höchsteinlage von 1000 Franken besitzen [1]). Ueberstieg die Einlage des Sparers diesen Betrag, so mußten die Ueberschüsse in französischer Rente angelegt werden; der Sparer konnte ferner jederzeit die Umwandlung seiner Einlage in französische Rente verlangen. Die Sparkassen selbst mußten ihre ganzen Bestände in französischer Rente anlegen und zwar durch Vermittlung der „caisse des dépôts et consignations".

Nach der Lostrennung Elsaß-Lothringens von Frankreich wurde den Sparkassen durch Ober-Präsidialerlaß vom 3. Januar 1873 zunächst gestattet, Einlagen in höherem Betrage als 1000 frcs. anzunehmen. An Stelle der „caisse des dépôts et consignations" trat die Aktiengesellschaft für Boden- und Kommunalkredit, die die Sparkassenbestände gegen Verzinsung unter Staatsaufsicht zu verwalten hatte. Das ihr staatlicherseits bewiesene Vertrauen sollte die genannte Gesellschaft jedoch bald in nicht geringe Verlegenheit bringen. Lagen nämlich die Konjunkturen zum Ankauf von Wertpapieren wegen hoher Kurse ungünstig, so strömten der Gesellschaft durch Vermittlung der Sparkassen große Summen zu, weil eine sichere, wenn auch mäßige Verzinsung durch den Staat garantiert war. Die Gesellschaft selbst konnte ihrerseits für die ihr zugeflossenen Kapitalmengen keine günstigen Anlagen vornehmen, eben weil die Kurse hochstanden. Im Falle niedriger Kurse änderte sich das ganze Bild wiederum zum Nachteil der Gesellschaft: die Sparer zogen ihre Einlagen zurück, um billige Wertpapiere zu kaufen, und die Gesellschaft mußte ihre zu hohen Kursen erworbenen Anlagenwerte zu niederen Kursen veräußern, um die Rückzahlungen leisten zu können. Um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, wurde durch Präsidialerlaß vom 2. März 1887 die zulässige Höchsteinlage wieder auf 800 Mark (1000 frcs.) herabgesetzt, eine Maßnahme, die bald zur Folge hatte, daß die elsaß-lothringischen Sparkassen durch die altdeutschen Kassen weit überflügelt wurden. Vom volkswirtschaftlichen Standpunkte aus war beklagenswert, daß die Sparkassen ihre Gelder nicht für den Personalkredit und für die öffentlichen Zwecke der Gemeinden verwenden konnten, sondern dieselben bei der Hinterlegungsstelle einzahlen mußten. Diese Mißstände ließen eine Reform dringend geboten erscheinen.

2. Nachdem inzwischen im Jahre 1887 ein Gesetz zugunsten der Errichtung von Vorschußkassen zur Hebung des landwirtschaftlichen Personalkredits zustande gekommen war, nahm die Regierung im Jahre 1893 die Reorganisation des Sparkassenwesens in Angriff, und am 14. Juli 1895 wurde das neue Sparkassengesetz veröffentlicht. Dasselbe wies im wesentlichen nur einen Vorzug gegenüber dem alten Gesetz auf: Es wurden Sparkassen mit Gemeindebürgschaft eingeführt, die zur selbständigen Anlage eines Teiles ihrer Kapitalien ermächtigt werden konnten, während sie den anderen Teil, wie die übrigen Sparkassen ohne Gemeindebürgschaft, bei der Staatsdepositenkasse zu hinterlegen verpflichtet waren. Durch Gesetz vom 14. November 1904 wurde ferner die Höchstgrenze der auf ein Sparkassenbuch zulässigen Einzahlungen von 800 auf 1000 Mark erhöht.

1) In Frankreich ist durch Gesetz v. 9. IV. 1881 dieser Betrag auf 2000 frcs. erhöht worden.

Digitized by Google

Der durch die Einführung der Sparkassen mit Gemeindebürgschaft angestrebte Zweck, eine weitersteigende Belastung der Hinterlegungsstelle (Staatsdepositenverwaltung) namentlich in Zeiten hoher Kurse, hintanzuhalten, wurde indessen nicht erreicht. Wie die Begründung zur Sparkassennovelle von 1912 hervorhebt, hatten die Hinterlegungen der Sparkassen bei der Staatsdepositenverwaltung, die am 31. März 1895 rund 87 Millionen betrugen, bereits im Rechnungsjahr 1896 die Höhe von 98 Millionen erreicht und wuchsen von da ab, trotz der durch das Gesetz vom 12. Mai 1897 erfolgten Herabsetzung der von der Staatsdepositenverwaltung den Sparkassen gewährten Zinsen von 3 ½ auf 3 ¼ v. H., weiter bis zu 113 ¼ Millionen im Jahre 1906, und ermäßigten sich von da ab nur mäßig bis zu ca. 110 ¾ Millionen im Jahre 1911. Es wiederholte sich auch jetzt wieder die schon unter der alten Gesetzgebung beobachteten Tatsache, daß in Zeiten, wo das Geld teuer ist, die Sparkassen mit Gemeindebürgschaft ihre Gelder zu einem guten Zinsfuß anderweitig unterbrachten, während sie bei fallendem Zinsfuß ihre Kapitalien an die Staatsdepositenverwaltung abführten, wo ihnen eine Verzinsung zu 3 ¼ sicher war. Auch das gemischte System (Sparkassen mit und ohne Gemeindebürgschaft) war sonach für die Landesverwaltung mit großen Risiken verknüpft. Berücksichtigt man, daß z. B. am 31. März 1911 die Gesamtspareinlagen sich auf rund 178 Millionen Mark beliefen, und daß die Rückforderungen, die in kritischen Zeiten an die Sparkassen gestellt werden, sich etwa auf ein Viertel der Spareinlagen erstrecken, so hätte die Staatsdepositenverwaltung mindestens 40 000 000 Mark zur Verfügung haben müssen, die in leicht verkäuflichen Wertpapieren angelegt waren. Durch den Verkauf der letzteren würde die Depositenkasse bei den stark gedrückten Kursen große Verluste erlitten haben und sie hat tatsächlich auch Verluste erlitten.

Aber nicht nur die Finanzverwaltung, sondern auch die Sparkassen selbst waren mit dem bestehenden Rechtszustand nicht zufrieden; ihre Wünsche zielten vor allem auf eine selbständigere und freiere Organisation und weiterhin in diesem Rahmen auf ein Hinaufrücken der Höchstgrenze des Einlagebetrags und auf eine Erhöhung des den Sparern zu gewährenden Zinsfußes.

Der Landesausschuß hatte sich in den Jahren 1908 und 1909 in seinen Resolutionen wiederholt mit der Reform des Sparkassenrechts beschäftigt, konnte aber den ihm in seiner 37. Tagung vorgelegten Regierungsentwurf, mit dessen Grundzügen er sich einverstanden erklärte, nicht zur Verabschiedung bringen. So blieb es dem durch die Verfassung von 1911 geschaffenen Landtag vorbehalten, den langjährigen Reformbestrebungen auf dem Gebiete des elsaß-lothringischen Sparkassenwesens zum Ziele zu verhelfen.

II. In dem neuen Gesetz kann man zwischen solchen Bestimmungen unterscheiden, die rein öffentlich-rechtlicher und solchen, die rein privatrechtlicher Natur sind; daß dazwischen auch solche Vorschriften vorkommen müssen, die man von vorneherein weder dem einen noch dem anderen Kreis zuweisen kann, erscheint verständlich.

1. Zur Gruppe der öffentlich-rechtlichen Bestimmungen gehört zunächst

a) Die Frage nach der Entstehung der einzelnen öffentlichen Sparkassen. Das Gesetz beantwortet sie in seinem § 1 dahin, daß erforderlich ist eine Kaiserliche Verordnung, das Gleiche gilt übrigens auch für die Auflösung. Die so geschaffenen Sparkassen sind nach ausdrücklicher Bestimmung des Gesetzes (§ 2 II) juristische Personen, „die unter ihrem Namen Rechte erwerben und Verbindlichkeiten eingehen, vor Gericht klagen und verklagt werden können". Das Gesetz legt ihnen ferner die Eigenschaft öffent-

Digitized by Google

licher Anstalten bei und stellt sie ferner bezüglich aller nach Landesgesetzen zu erhebenden Steuern und Abgaben dem Landesfiskus gleich.

Durch die ausdrückliche Charakterisierung der Sparkassen als öffentliche Anstalten — das Gesetz von 1895 bezeichnete sie nur als juristische Personen des öffentlichen Rechts und erwähnte sie lediglich in den Motiven gelegentlich als öffentliche Anstalten — ist im Wege der authentischen Interpretation eine Streitfrage ausgeräumt worden, die noch während der Beratung des Gesetzes eine nicht geringe Rolle spielte. Zum besseren Verständnis dieser Streitfrage sei folgendes bemerkt: der Begriff „öffentliche Anstalten" (établissements publics) ist aus dem französischen Verwaltungsrecht entnommen, wo dieselben als solche juristische Personen des öffentlichen Rechts gedacht sind, die ein Stück öffentlicher oder eigentlich staatlicher Verwaltung zu führen haben; aus diesen Gründen kommt ihnen ein behördlicher Charakter zu. Gewöhnlich werden den öffentlichen die „gemeinnützigen Anstalten" (établissements d'utilité publique) gegenübergestellt; es sind dies außerhalb der staatlichen Organisation stehende, mit gewissen Privilegien ausgestattete Anstalten, die allgemeine Wohlfahrtszwecke, welche auch in den Tätigkeitsbereich des Staates fallen können, fördern sollen. Faßt man den Zweck der Sparkassen näher ins Auge, so kann eigentlich kein Zweifel bestehen, daß sie unter die Kategorie der gemeinnützigen Anstalten fallen, denn sie erfüllen zwar einen staatlichen Wohlfahrtszweck, führen aber keine staatliche Verwaltung. Tatsächlich sind denn auch in Frankreich die Sparkassen nie als öffentliche, sondern nur als gemeinnützige Anstalten erachtet worden. Es ist nun zwar richtig, daß im Laufe der Zeit die Unterscheidung zwischen öffentlichen und gemeinnützigen Anstalten immer mehr an Bedeutung verloren hat; daß sie aber immerhin noch Wirkungen äußert, zeigt sich zum Beispiel im Grundbuchverkehr, wenn eine Sparkasse dem Grundbuch gegenüber eine beglaubigte Erklärung abzugeben hat. Ist sie eine öffentliche Anstalt, so genügt die Namensunterschrift des Direktors nebst Siegel, andernfalls ist eine Beglaubigung der Unterschrift durch den Notar erforderlich. Ein weiteres Beispiel bietet der Erbschein, der bloß den Kassen öffentlicher Anstalten oder Behörden gegenüber erforderlich ist und der dem Erben erheblich weniger Kosten verursacht als der gewöhnliche Erbschein; auch ein solcher Erbschein wäre nicht möglich, wenn die Sparkassen nur die Stellung gemeinnütziger Anstalten hätten [1]).

b) Die Organisation der Sparkassen: Dieselbe beruht auf den Satzungen, welche von dem Gemeinderat festgestellt und von dem Ministerium genehmigt werden. Durch die Satzung wird die innere Verwaltung, sowie die Geschäftsordnung der Sparkasse festgelegt (§ 18). Im einzelnen müssen die Satzungen Bestimmungen treffen über die Zahl der Mitglieder des Vorstandes, die Dauer ihrer Amtszeit, die Vertretung und Ersetzung einzelner Vorstandsmitglieder bei zeitiger oder dauernder Verhinderung, sowie über die Voraussetzungen, unter welchen dieselben von ihrem Amte enthoben werden können, über die Berufung des Vorstandes zu den Sitzungen und die Art seiner Beschlußfassung, über die Befugnisse und Obliegenheiten des Vorstandes, des Vorsitzenden desselben und insbesondere über die Vertretung der Kasse nach außen, über die Anstellung und die Befugnisse der Sparkassenbeamten, über die Berechnung und Auszahlung der Zinsen, sowie über die Kündigung der Spareinlagen, über die Anlage des Sicherheitsfonds, über die Verwendung

1) Vgl. hierzu die Beratungen der I. Kammer des Landtags, Sten. Ber. S. 148 f., S. 152 f. und die Begründung zum Gesetzentwurf 1. Sess. 1911 S. 18.

Digitized by Google

des Sparkassenvermögens bei Auflösung der Sparkasse und schließlich über die Voraussetzungen der Abänderung der Satzungen (§ 18).

Der Vorstand der Sparkasse besteht aus dem Vorsitzenden, einem Stellvertreter desselben und der satzungsgemäß bestimmten Zahl von Beisitzern. Die Mitglieder des Vorstands verwalten ihr Amt als Ehrenamt; sie sind verpflichtet über die ihnen bei ihren Dienstverrichtungen zur Kenntnis kommenden Privatverhältnisse Stillschweigen zu beobachten. Der Vorstand vertritt die Sparkasse gerichtlich und außergerichtlich und zwar im Rahmen der ihm durch die Satzung eingeräumten Vertretungsbefugnis. Für die Buch- und Kassenführung wird durch einen eigens hierzu bestellten Rechner gesorgt, der eine feste Vergütung aus den Mitteln der Sparkasse erhält (§ 23).

In § 22 Abs. 3 ist die Stellung des sog. Sparkassendirektors angedeutet, dem die außergerichtliche Vertretung der Sparkasse in dem durch die Satzungen näher zu bestimmenden Umfang übertragen werden kann. Die Bestellung eines solchen Direktors, als eines fachmännisch, besonders im Bank-, Buchführungs- und Rechnungswesen vorgebildeten Beamten zur Leitung namentlich der größeren Sparkassen des Landes wird von der Begründung des Gesetzes als „erwünscht" bezeichnet. Derartige Direktoren waren auch ohne die gesetzliche Grundlage bereits früher an den Sparkassen zu Straßburg, Colmar und Metz tätig.

Den Sparkassen ist es gestattet, Zweiganstalten (Filialen) und Annahmestellen in der Gemeinde selbst und anderen Gemeinden zu errichten, in denen nicht bereits öffentliche Sparkassen oder Zweiganstalten vorhanden sind. Um die Unzuträglichkeiten, die das Nebeneinanderbestehen zweier öffentlicher Spargelegenheiten an einem Orte im Gefolge haben kann, z. B. wenn die Filiale der kapitalkräftigeren Sparkasse höhere Zinsen gewährt als die Ortssparkasse, zu beseitigen, ist bestimmt, daß bei Bestehen einer öffentlichen Sparkasse in einer Gemeinde oder bei Errichtung einer solchen, die in ihr etwa bestehenden Zweiganstalten und Annahmestellen anderer Sparkassen zwangsweise aufgelöst werden können (§ 26 II).

Sämtliche verfügbaren Gelder der Sparkasse sind, soweit sie nicht durch die Verwendung zum Sicherheitsfonds aufgebraucht werden, an die Staatsdepositenverwaltung abzuführen. Die Staatsdepositenverwaltung verzinst den Sparkassen die bei ihr eingezahlten Gelder mit $3^1/_4$ v. H. (§ 24).

Zur Deckung von Verlusten ist bei jeder Sparkasse ein Sicherheitsfonds zu bilden, in welchen der erzielte Reingewinn, die verfallenen Guthaben und Zuwendungen aller Art fließen. Sobald der Sicherheitsfonds den Betrag von fünf v. H. des gesamten Guthabens der Sparer überschritten hat, können die beim Jahresschlusse sich ergebenden weiteren Ueberschüsse zur Förderung gemeinnütziger Zwecke nach Maßgabe der Bestimmungen der Satzungen Verwendung finden (§ 27).

Hat aus irgendeinem Grunde die Auflösung einer Sparkasse stattzufinden, so geschieht die Abwicklung der Geschäfte durch den Vorstand, und nur dann, wenn dieser seiner Verpflichtung nicht nachkommt, greift die Aufsichtsbehörde ein.

Die Aufsichtsbehörde wird durch das Ministerium (§ 29) bestimmt. Sie überwacht die Befolgung der Vorschriften der Gesetze und der Satzungen und ist insbesondere befugt, selbst oder durch einen Beauftragten jederzeit von den Verhandlungen, Büchern und Rechnungen der Sparkasse Einsicht zu nehmen und die Kassenbestände zu prüfen. Die Prüfung kann auch durch einen sachverständigen Revisor erfolgen, der mit Genehmigung

Digitized by Google

des Ministeriums von der Sparkasse oder einem Verbande, dem sie angehört, bestellt ist. Zu der Prüfung muß der Vorsitzende des Vorstands zugezogen werden. Die Aufsichtsbehörde kann ferner die Einberufung des Vorstandes verlangen, und falls ihrem Wunsche nicht entsprochen wird, selbst Sitzungen anberaumen, in denen der von der Aufsichtsbehörde beauftragte Beamte die Leitung der Verhandlungen zu übernehmen hat. Sollte sich der an sich wenig wahrscheinliche Fall ereignen, daß der Vorstand die Erfüllung seiner Obliegenheiten verweigert, so gelten die Befugnisse seiner Mitglieder als erloschen und die Aufsichtsbehörde übernimmt alsdann die Amtsverrichtungen des Vorstandes entweder selbst oder durch einen Beauftragten auf Kosten der Kasse. Die Neubesetzung der Stellen der Mitglieder des Vorstandes muß sofort in die Wege geleitet werden.

Die Aufsichtsbefugnis des Ministeriums zeigt sich ferner (§ 30) darin, daß die Beschlüsse des Vorstandes, welche zum Gegenstand haben, 1. die Veräußerung, die Verpfändung und den Tausch von unbeweglichem Vermögen, 2. die Annahme von Schenkungen und letztwilligen Zuwendungen, welche der Sparkasse Lasten auflegen, 3. die Aufnahme von Anleihen, 4. die Errichtung von Zweiganstalten in anderen Gemeinden, der ministeriellen Genehmigung bedürfen.

c) Eine wichtige Unterscheidung des Gesetzes ist diejenige in Sparkassen mit und ohne Gemeindebürgschaft. Nach § 31 kann in Gemeinden, deren jährliche Einnahmen dauernd den Betrag von 40 000 Mark übersteigen, durch die Satzung der in der Gemeinde bestehenden Sparkasse bestimmt werden, daß die Sparkasse die zinsbare Anlage der Spareinlagen nach Maßgabe gewisser gesetzlichen Bestimmungen vornimmt, unter der weiteren Voraussetzung, daß die Gemeinde die Bürgschaft für die Verbindlichkeiten der Sparkasse übernimmt. Man hat die eingangs erwähnte Einnahmeziffer der Gemeinde als ausreichende Sicherheit für die Sparer angenommen, sofern die Gemeinde überhaupt die Bürgschaft für die Verbindlichkeiten der Kasse zu übernehmen bereit ist. Will eine Gemeinde die bereits bisher bestandene Bürgschaft nicht weiter übernehmen, so wird die zurzeit bestehende Sparkasse mit Gemeindebürgschaft nach Rückzahlung der zinstragenden Darlehen, in welchen sie einen Teil der Spareinlagen angelegt hatte, in die Form der Sparkasse ohne Gemeindebürgschaft zurückgeführt werden müssen. Das Gleiche wird auch dann der Fall sein, wenn die Einnahmen der Gemeinde dauernd unter 40 000 Mark zurückbleiben.

Um nun auch solchen Gemeinden, die über geringere Einnahmen verfügen, die Möglichkeit zu gewähren, eine freiere Stellung einzunehmen, sieht das Gesetz in § 33 vor, daß mehrere benachbarte oder nahegelegene Gemeinden, deren jährliche Einnahmen dauernd den Betrag von je 25 000 Mark übersteigen, eine gemeinschaftliche Sparkasse mit Gemeindebürgschaft gründen können, sofern sie die Bürgschaft für die Verbindlichkeiten der Sparkasse übernehmen. Ebenso wie bei der Einzelsparkasse mit Gemeindebürgschaft, so bedürfen auch hier die Beschlüsse der beteiligten Gemeinderäte der Genehmigung des Ministeriums. Die fraglichen Beschlüsse haben ferner den Sitz der Sparkasse zu bestimmen und den Anteil festzusetzen, zu welchem die einzelnen Gemeinden in ihrem Verhältnis zueinander aus der Bürgschaftsübernahme verpflichtet werden. Den Sparern gegenüber haften die bürgenden Gemeinden als Gesamtschuldner und zwar mit einer Sicherheit in Höhe von mindestens 50 000 Mark Jahreseinnahmen. Die Befugnisse des Gemeinderats gegenüber einer gemeinschaftlichen Sparkasse mit Gemeindebürgschaft werden von einer Syndikatskommission wahrgenommen, die gemäß § 7 des

Digitized by Google

Gesetzes, betr. das Vermögen der Ortschaften usw. vom 7. Juli 1897 (GBl., S. 75) zu bilden ist. In dem Vorstand der Kasse muß jede der beteiligten Gemeinden durch mindestens zwei Mitglieder vertreten sein. Die Mitglieder der Syndikatskommission dürfen nicht gleichzeitig Mitglieder des Vorstands der gemeinschaftlichen Sparkasse mit Gemeindebürgschaft sein (§ 33 II).

Die Sonderstellung der Sparkassen mit Gemeindebürgschaft ergibt sich aus folgenden Punkten: Die Höchstgrenze des Guthabens des Sparers ist 4000 Mark (statt 5000 Mark); die Kasse braucht ihre verfügbaren Geldbestände nicht an die Staatsdepositenverwaltung abzuliefern; die Verzinsung bemißt sich nicht nach den von der Staatsdepositenverwaltung vergüteten Zinsen nach Abzug von $^1/_4$ v. H. zur Deckung der Verwaltungskosten, sondern nach einem Zinsfuß, der vom Vorstand der Kasse mit Zustimmung des Gemeinderats festgesetzt wird; indessen bedarf eine Erhöhung des Zinsfußes über $3\frac{1}{2}$ v. H., sowie eine Herabsetzung unter 3 v. H. der Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren (§ 36). Weiterhin beanspruchen auch die Vorschriften über die Verwendung des Ueberschusses über den Sicherheitsfonds für die Sparkassen mit Gemeindebürgschaft keine Geltung (§ 27 II, 34). Sobald der bei diesen Sparkassen gebildete Sicherheitsfonds den Betrag von 5 von H. des gesamten Guthabens der Sparer überschritten hat, können die beim Jahresschlusse sich ergebenden weiteren Ueberschüsse bis zur Hälfte, sobald er die Höhe von 10 v. H. erreicht hat, in ihrem vollen Umfang zur Förderung gemeinnütziger Zwecke, insbesondere im Interesse der Bürgschaft leistenden Gemeinden nach Maßgabe der Bestimmungen der Satzungen Verwendung finden (§ 39 I). Außerdem wird bei den Sparkassen mit Gemeindebürgschaft zur Ausgleichung von Kursverlusten ein besonderer Kursrücklagefonds gebildet, aus welchem etwaige aus einem Kursrückgange sich ergebende Verluste zunächst zu decken sind. Die näheren Bestimmungen hierüber werden vom Ministerium getroffen. Schließlich besteht zwischen den Sparkassen mit und ohne Gemeindebürgschaft, was die Anlage der Sparkassengelder betrifft, noch ein erheblicher Unterschied. Ganz allgemein gilt in dieser Hinsicht für die Sparkassen mit Gemeindebürgschaft die Vorschrift, daß die Anlage der Gelder geschehen kann, 1. in Wertpapieren oder Buchschulden, welche für die Anlegung der Bestände der Depositenverwaltung zugelassen sind, 2. in Darlehen an Gemeinden und Gemeindeverbände des Reichs und an öffentliche Anstalten Elsaß-Lothringens, 3. in Darlehen gegen erste Hypothek auf Grundstücke in Elsaß-Lothringen oder auf Erbbaurechte an solchen Grundstücken, deren dauernder Wert in gewissen Beziehungen nach näherer Vorschrift des Gesetzes festzustellen ist, 4. durch Erwerb von Grundstücken bei Zwangsverkäufen, wenn andernfalls die auf denselben haftenden hypothekarischen Forderungen der Sparkasse gefährdet sind. Schließlich kann das Ministerium auch die zeitweilige anderweite Anlegung der verfügbaren Bestände zulassen (§ 37). In § 38 wird sodann des Näheren bestimmt, daß von den Beständen der Sparkassen mit Gemeindebürgschaft mindestens $^4/_{10}$ in Wertpapieren oder Buchschulden, welche für die Anlegung der Bestände der Depositenverwaltung zugelassen sind (§ 37, Abs. 1, Nr. 1) mit der Maßgabe anzulegen sind, daß mindestens $^2/_{10}$ des Gesamtbestandes auf Schuldverschreibungen, Renten oder Schatzanweisungen des Landes, des Reiches oder deutscher Bundesstaaten (§ 2, Abs. 2, Nr. 1 und 3 des Gesetzes über die Staatsdepositenverwaltung — GBl. 1893, S. 39 —) entfallen. In Renten oder Schuldverschreibungen des Landes soll mindestens $^1/_{10}$ des Gesamtbestandes der Spareinlagen angelegt werden. Durch diese Vorschrift soll die Landesrente bevorzugt und ihre Kurshaltung erleichtert werden, damit der weitere Zweck,

Digitized by Google

— der Uebergang zu vierprozentiger Verzinsung, die eine Mehrbelastung des Landes für Zinsaufwand der Landesschuld bedeuten würde — hinausgeschoben wird.

Weitere Sicherheitsvorschriften (§ 38 II) bestehen darin, daß in Darlehen an Gemeinden und Gemeindeverbände des Reichs und an öffentliche Anstalten Elsaß-Lothringens (§ 37, Abs. 1, Nr. 2) nicht mehr als 5/10 und in Darlehen an die Gemeinden, welche die Bürgschaft für die Verbindlichkeiten der Kasse übernommen haben, nicht mehr als 4/10 des Gesamtbestandes der Spareinlagen angelegt werden sollen. Maßgeblich für diese einschränkenden Bestimmungen war der Umstand, daß derartige Darlehen an öffentliche Körperschaften in der Regel als Annuitätsdarlehen mit langjähriger Tilgungsfrist ausgegeben werden, so daß die in ihnen festgelegten Gelder nicht leicht realisierbar sind (Begr. S. 10). Was die Anlage in Darlehen an die bürgende Gemeinde selbst betrifft, so schien hier besondere Vorsicht deshalb geboten, weil der Wert der Bürgschaft dadurch, daß die Bürgin Selbstschuldnerin der Sparkasse wird, nicht zu sehr herabgemindert werden soll. Auf den gleichen Erwägungen des Gesetzgebers beruht die besondere Vorschrift, daß der Besitz von Schuldverschreibungen der Bürgschaft leistenden Gemeinden, welche nicht an einer deutschen Börse zugelassen sind, auf die 4/10 des Gesamtbetrags des Darlehns anzurechnen sind.

Des weiteren ist vorgeschrieben, daß zu Darlehen gegen erste Hypothek auf Grundstücke in Elsaß-Lothringen oder auf Erbbaurechte an solchen Grundstücken (§ 37, Abs. 1, Nr. 3) nicht mehr als 2/10 des Gesamtbestandes der Spareinlagen verwandt werden dürfen. Der Gesamtbetrag der nach § 37, Abs. 2 gewährten Lombarddarlehen darf den Betrag von 1/10 des Gesamtbestandes der Spareinlagen nicht übersteigen. Persönliche Darlehen dürfen die Kassen auf keinen Fall gewähren. Hat der Sicherheitsfonds die Höhe von 10 v. H. erreicht, so kann das Ministerium die Herabsetzung des in Schuldverschreibungen oder Renten anzulegenden Teiles des Gesamtbestandes der Spareinlagen bis auf 3/10 zulassen.

Alle diese gesetzlichen Vorschriften erfüllen natürlich nur dann ihren Zweck, wenn die Staatsaufsicht in genauester Weise gehandhabt wird.

In § 40 wird ferner hervorgehoben, daß diejenigen Beschlüsse des Vorstandes der Sparkassen mit Gemeindebürgschaft, welche zum Gegenstand haben: 1. die Gewährung von Ruhegehältern an Sparkassenbeamte, 2. die Anlegung des Sicherheitsfonds, falls sie in anderer als in der für die Anlegung der Bestände der Staatsdepositenverwaltung zugelassenen Weise erfolgen soll, 3. die Aufnahme von Anleihen, 4. die Abänderung der Satzungen, 5. die Auflösung der Sparkasse, der Zustimmung des Gemeinderats der Bürgschaft leistenden Gemeinde bedürfen. Damit die bürgende Gemeinde über die Vermögenslage der Sparkasse jederzeit unterrichtet bleibt, ist ferner vorgeschrieben, daß der Jahresabschluß der Kasse mit einem Verwaltungsbericht unmittelbar nach dem Rechnungsabschlusse dem Gemeinderate der Bürgschaft leistenden Gemeinde mitzuteilen ist; entsprechend der Vorschrift in § 261 Nr. 1 HGB. über die Aufstellung der Bilanz von Aktiengesellschaften ist weiterhin bestimmt, daß die an einer deutschen Börse gehandelten Wertpapiere zum Tageskurse des Abschlusses und die nicht an einer Börse gehandelten Papiere zum Kurse anderer Papiere ähnlicher Art, in beiden Fällen jedoch nicht höher als zum Ankaufswert, einzustellen sind (§ 40 II). Was die Einziehung der gewährten Darlehn, Zinsen und Kosten anlangt, so wird durch die vorstehenden Bestimmungen das den Sparkassen zustehende Recht, zur Befriedigung der Forderungen ihrer Einleger binnen kürzester Frist ihr Guthaben von der Staatsdepositenverwaltung zurückzufordern, nicht beschränkt; dies kommt auch in den Worten

Digitized by Google

des Gesetzes „zurückzahlen zum Zwecke der selbständigen Anlage ihrer Bestände" zum Ausdruck.

d) Hinsichtlich der von der Aufsichtsbehörde anzuordnenden Revisionen erscheint wünschenswert, daß sich die größeren Sparkassen des Landes, im Anschluß an den elsaß-lothringischen Sparkassenverband, zu einem Revisionsverbande vereinigen, der seinerseits mit Genehmigung des Ministeriums einen oder mehrere sachverständig vorgebildete Revisoren bestellen kann [1]).

2. Die privatrechtlichen Bestimmungeu und die Vorschriften gemischten Inhalts.

a) Bei den Sparkassen des Landes darf für ein und dieselbe Person nur ein Sparkassenbuch ausgestellt werden. Eine Ausnahme hiervon findet zugunsten der Einzahlungen im Interesse eines Minderjährigen oder einer Unverheirateten (§ 5) mit gewissen Vorbehalten insoweit statt, als auf den Namen derselben Person ein weiteres Sparkassenbuch ohne einen derartigen Vorbehalt ausgestellt werden kann. Diese sowie die weitere Bestimmung, daß auf dasselbe Sparkassenbuch Einzahlungen nur bis 3000 (bei Sparkassen mit Gemeindebürgschaft bis zu 4000 Mark) angenommen werden dürfen, bezwecken zu verhindern, daß die Sparkassen zu Depositenkassen für größere Vermögen mißbraucht werden. Die Guthaben der Hilfsgenossenschaften auf Gegenseitigkeit, der auf Grund des Krankenversicherungsgesetzes (RGBl. 1892, S. 417) errichteten Krankenkassen, sowie der Berufsgenossenschaften der Unfallversicherung können den Betrag von 10 000 Mark erreichen. In dem gleichen Betrag können Mündelgelder angenommen werden. Das Ministerium ist ermächtigt, auch für andere öffentliche Anstalten, sowie für juristische Personen, welche ge meinnützigen Zwecken dienen, Einlagen bis zu 10 000 Mark zuzulassen (§ 8).

Die einzelne Spareinlage muß mindestens eine Mark betragen (§ 3). Bei der ersten Einzahlung wird ein Sparkassenbuch ausgestellt, in welches alle Einzahlungen, aufgelaufenen Zinsen und Rückzahlungen einzutragen sind (§ 6). Die Zinsen werden alljährlich bei Ablauf des Rechnungsjahres dem Guthaben zugeschrieben und mit diesem vom Beginn des neuen Rechnungsjahres an verzinst (§ 9). Ueberschreitet das Guthaben aus einem Sparkassenbuche die im § 8 bezeichneten Höchstbeträge der Einlagen, so ist an den Berechtigten oder seinen gesetzlichen Vertreter durch persönliche oder öffentliche Bekanntgabe die Aufforderung zu richten, das Gutachten auf den gesetzlichen Höchstbetrag zurückzuführen. Wird dieser Aufforderung binnen einem Monat nach der erfolgten Bekanntgabe keine Folge geleistet, so hört die Verzinsung des den Höchstbetrag überschreitenden Teiles des Guthabens auf; die Sparkassenverwaltung ist berechtigt, das Guthaben bis zu 1/4 anderweitig zinsbar anzulegen. In der Bekanntgabe muß auf diese Rechtsfolgen aufmerksam gemacht werden. Die Anlage hat durch Erwerb solcher Wertpapiere oder Buchschulden zu erfolgen, welche zur Anlegung von Mündelgeld für geeignet erklärt sind (§ 10). Vollständig der Zinsen verlustig geht derjenige, welcher unzulässigerweise mehr als ein Sparkassenbuch sich hat ausstellen lassen, und zwar tritt der Zinsverlust ein von der ersten verbotswidrigen Einzahlung ab.

b) Als Uebergangsbestimmung enthält § 44 die Vorschrift, daß die Gemeinderäte der Gemeinden, in welchen zurzeit Sparkassen mit Gemeindebürgschaft bestehen, auf Antrag des Sparkassenvorstandes spätestens binnen drei Monaten nach dem Inkraft-

1) Die Ausführungsanweisung v. 19. I. 1897 § 4 (Zentr.bl. A S. 81) wird, was die Bestimmungen über Revision anlangt, wohl unverändert gelassen werden können.

Digitized by Google

treten des Gesetzes darüber Beschluß zu fassen haben, ob sie die Bürgschaft für die gesamten Verpflichtungen der Sparkassen übernehmen wollen. Zutreffendenfalls sind die Satzungen der Sparkasse entsprechend zu ändern. Wird die Uebernahme der Bürgschaft bis zu dem bezeichneten Zeitpunkt nicht beschlossen, so hat die Sparkasse die selbständige Anlage der Spareinlagen zu unterlassen; die ursprüngliche Gemeindebürgschaft für die Verbindlichkeiten der Kasse bleibt in diesem Falle aufrecht erhalten, bis die bei Inkrafttreten des Gesetzes bestehenden Forderungen der Kasse aus selbständigen Anlagen erloschen sind.

c) Bei der Loslösung der bestehenden Sparkassen mit Gemeindebürgschaft von der Staatsdepositenverwaltung würde es sich, falls die sämtlichen vorhandenen 61 Kassen mit Gemeindebürgschaft sich hierzu entschließen sollten, um einen Betrag von nahezu 81 Millionen Mark handeln. Da die Auszahlung eines solchen Betrages zu erheblichen Verlusten der Landeskasse führen könnte, ist bestimmt worden, daß die Staatsdepositenverwaltung den einzelnen Sparkassen mit Gemeindebürgschaft neuer Ordnung zum Zwecke der selbständigen Anlage ihrer Bestände das ihnen bei dem Inkrafttreten des Gesetzes zustehende Guthaben s p ä t e s t e n s i n n e r h a l b v o n z w a n z i g J a h r e n tunlichst in gleichen Jahresbeträgen zurückzuzahlen hat. Die näheren Bestimmungen hierüber, insbesondere über die zum jeweiligen Börsenkurs erfolgende Hingabe von Wertpapieren und die Abtretung von Forderungen an Zahlungsstatt, werden vom Ministerium getroffen. Wird nach Ablauf von drei Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes die Kasse in eine Sparkasse mit Gemeindebürgschaft umgewandelt, so soll die Rückzahlung ihres Guthabens bei der Staatsdepositenverwaltung binnen 15 Jahren tunlichst in gleichen Jahresbeträgen von dem auf die Umwandlung folgenden Rechnungsjahr an stattfinden. Falls der letzte Teilbetrag vor der im allgemeinen festgesetzten Frist von 20 Jahren (§ 44 II) fällig werden würde, ist die Rückzahlungsfrist entsprechend zu verlängern (§ 66 III). Durch diese Bestimmungen soll die Staatsdepositenverwaltung in die Lage versetzt werden, unter Ausnützung der Kurschancen ihre Rückzahlungen zu leisten.

d) Was d i e S t e l l u n g d e s S p a r k a s s e n r e c h t s z u m BGB. anlangt, so ist hierfür maßgebend der Art. 99 EG, BGB., wo ausdrücklich hervorgehoben ist, daß Abweichungen vom bürgerlichen Recht zulässig sind. Soweit das Sparkassengesetz nicht ausdrücklich solche Abweichungen geschaffen hat, ist das BGB. unbedingt maßgebend; die S a t z u n g e n müssen sich jedenfalls im Rahmen des allgemeinen bürgerlichen Rechts halten.

Abweichend von den allgemeinen Normen ist nun bestimmt, daß Minderjährige ohne Mitwirkung ihrer gesetzlichen Vertreter und Ehefrauen ohne Mitwirkung des Ehemannes Spareinlagen einzahlen können (§ 4). Die erste Einzahlung zugunsten eines Minderjährigen oder einer Unverheirateten kann mit dem Vorbehalte geschehen, daß die Auszahlung nicht vor der Großjährigkeit des Minderjährigen oder der Heirat der Unverheirateten erfolgen soll. Dieser Vorbehalt gilt auch für die späteren Einzahlungen, welche auf dasselbe Buch geleistet werden; er erstreckt sich auch auf die Zinsen, s o f e r n n i c h t s a n d e r e s b e s t i m m t w i r d. Die Auslegung dieser Gesetzesbestimmung hat zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten anläßlich der Gesetzesberatung geführt. Der Regierungsvertreter [1]) hat daraufhin erklärt: „Sparkassenbücher sind der Form nach so anzulegen, daß man jederzeit das Geld wiederzurückerhalten kann. Nun kommt eine Ausnahme, und es heißt: Ausnahmsweise kann auch ein Sparkassenbuch einen Vorbehalt enthalten, daß die Auszahlung

1) Vgl. Sten. Ber. I. Kammer 1911/12 S. 157 f.

Digitized by Google

nicht vor der Volljährigkeit oder nicht vor der Verheiratung der Unverheirateten erfolgt. Das ist das Fakultativum, aber nicht, daß jetzt anderweitige Bestimmungen in dem Vorbehalt getroffen werden können. Das ist kein Fakultativum, sondern das Fakultativum ist die Abweichung von der Regel der jederzeitigen Zurückzahlung der Sparkassengelder." Es sind daher, wie der Regierungsvertreter weiterhin bemerkte, nur drei Ausnahmefälle denkbar: 1. die Erreichung der Volljährigkeit durch den Minderjährigen, 2. die Verheiratung der Unverheirateten und 3. der Fall, daß in den Statuten noch weitere Vorbehalte vorgesehen sind (§ 5 III). Die Klausel, „sofern nichts anderes bestimmt wird", kann also keinesfalls die Bedeutung haben, daß man auch alles andere vereinbaren könnte.

Stirbt bei einer Vorbehaltseinzahlung der Minderjährige vor der Großjährigkeit oder die Unverheiratete vor der Heirat, so tritt der Vorbehalt außer Kraft, und das Gleiche hat zu gelten, wenn die Unverheiratete, ohne zu heiraten, das 24. Lebensjahr vollendet.

Was die Auszahlung des Guthabens oder eines Teiles desselben betrifft, so ist hierzu Bedingung, Vorlage des Sparkassenbuches. Die Ausstellung des Sparkassenbuches auf den Namen einer bestimmten Person gibt dieser, wenn sie gleichzeitig im Besitze des Buches ist, gegenüber der Sparkasse ein formales Gläubigerrecht, nicht aber auch ohne weiteres ein Recht gegenüber dem Hinterlegenden; ein solches entsteht nur durch einen besonderen Vertrag der Person, auf deren Namen das Sparkassenbuch ausgestellt ist, mit dem für sie Hinterlegenden [1]). Entsprechend dem formalen Gläubigerrecht der im Besitz des Sparkassenbuches befindlichen Person sind die Sparkassen berechtigt, aber nicht verpflichtet, bei der Auszahlung die Berechtigung des Inhabers des Sparkassenbuches zu prüfen. Mit der an den Inhaber des Buches erfolgten Auszahlung erlischt aber jedenfalls die Verbindlichkeit der Sparkasse bezüglich des ausgezahlten Betrages (§ 120). Die Sparkassen leisten Teilzahlungen nur in Mindestbeträgen von einer Mark. Bei der Auszahlung des ganzen Guthabens wird das Buch von der Kasse zurückbehalten [2]).

Ehefrauen können nun ohne Mitwirkung des Ehemannes, Minderjährige nach vollendetem 14. Lebensjahr [3]) ohne Mitwirkung des gesetzlichen Vertreters die auf ihren Namen eingezahlten Spareinlagen zurückziehen. Den Ehefrauen soll, wie die Begründung (S. 15) hervorhebt, das freie Verfügungsrecht über das auf ihren Namen ausgestellte Sparkassenbuch gewahrt sein ohne Rücksicht darauf, ob etwa einzelne Einzahlungen nicht von ihnen selbst bewirkt worden sind. Was das den Minderjährigen eingeräumte Zurückziehungsrecht bezüglich ihrer Einlagen betrifft, so ist für den Gesetzgeber hierbei der Gedanke maßgeblich gewesen, daß ohne diese selbständige Befugnis die zahlreichen minderjährigen Dienstboten und Arbeiter, die getrennt von ihren Eltern oder gesetzlichen Vertretern wohnen und einen eigenen Verdienst haben, geradezu vom Sparen abgehalten würden. Um zu verhindern, daß der Minderjährige zu seinem eigenen Nachteil seine Ersparnisse verschwendet, ist jedoch

1) Vgl. OLG. Colmar v. 29. XI. 1904. Els.-L. Z. 30 S. 390.

2) Während bisher Vollmachten für die Abhebung von Geldbeträgen über 50 M. einer Stempelgebühr von 40 Pf. unterlagen, ist diese Gebühr nach dem els.-lothr. Stempelgesetz v. 28. V. 1912 fortgefallen.

3) Es entspricht diese Bestimmung dem Art. 16 des Sparkassengesetzes v. 20. 7. 1895 (Bull. des Lois Nr. 1723 S. 381), wonach den Minderjährigen nach vollendetem 16. Lebensjahr die Befugnis verliehen ist, ihr Guthaben ohne Mitwirkung des gesetzlichen Vertreters zurückzuziehen, sofern nicht letzterer dagegen schriftlich Einspruch erhoben hat.

Digitized by Google

bestimmt, daß die Auszahlung an ihn ohne Zustimmung des gesetzlichen Vertreters unzulässig ist, wenn letzterer bei der Sparkasse schriftlich dagegen Einspruch erhoben hat.

3. In der Gesetzesvorlage (Art. XI, Abs. 3, Begr. S. 21) war auch die Einführung des Kontokorrent- und Scheckverkehrs durch die Sparkassen vorgesehen. Der Landtag hat aber diese Bestimmung, da man in einer solchen Geschäftstätigkeit der Sparkassen eine Konkurrenz für die Genossenschaften erblickte, gestrichen. Da jedoch in dem Reichsscheckgesetz vom 12. März 1908 die Sparkassen als Anstalten bezeichnet sind, für die, wenn sie den Vorschriften der Aufsichtsbehörde nachkommen, der Scheckverkehr zuzulassen ist, so sind die Sparkassen trotzdem in der Lage, den Scheckverkehr aufzunehmen. Die staatliche Genehmigung wird allerdings nur von Fall zu Fall und nach besonderer Prüfung des konkreten Falles zu erteilen sein.

III. Maßgebend für jede Sparkassengesetzgebung ist, daß die Guthaben der Sparer sicher und liquid angelegt werden, dagegen darf es bei der Schaffung der Sparkasseneinrichtungen niemals darauf ankommen, ob die Kassen mehr oder weniger gute Geschäfte machen; denn die Sparkassen sollen keine Vermögenserwerbsgesellschaften sein. Sind aber die gesetzlichen Vorschriften dazu angetan, den Sparer sicherzustellen, so besteht zu „Sparkassenruns", wie wir sie gerade während der letzten politischen Krisen öfters haben erleben müssen, gar kein Anlaß. Die Befürchtungen des Publikums, der eigene oder der fremde Staat könne sich die Sparkassenguthaben aneignen, sind ganz unbegründet. Auch da wo die Sparkassen, wie in Elsaß-Lothringen, öffentlich-rechtlichen Charakter haben, sind die Vermögen der Kassen von dem allgemeinen Staatsvermögen in jeder Richtung tatsächlich und rechtlich vollkommen getrennt, und der Staat kann die Kassenvermögen nicht für seine Zwecke beschlagnahmen, dem steht die Heiligkeit und Unverletzlichkeit des Privateigentums gegenüber. Aber auch der fremde zivilisierte europäische Staat wird sich nicht an dem Privateigentum der Sparer eines fremden Volkes vergreifen. Nach einem allgemein anerkannten völkerrechtlichen Grundsatz im Landkrieg ist das Privateigentum vor feindlichen Zugriffen geschützt. Dieser Grundsatz wurde auch im Deutsch-Französischen Kriege 1870/71 gegenüber den Beständen der Banque de France strikte beobachtet. Eine besondere Anerkennung hat dieser völkerrechtliche Satz im Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 (RGBl. 1910, S. 107 f.) über die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs gefunden. Hier heißt es in Art. 46 ausdrücklich, daß die Ehre und die Rechte der Familie, das Leben der Bürger und das Privateigentum, sowie die religiösen Ueberzeugungen und gottesdienstlichen Handlungen geachtet werden sollen. Weiter heißt es: la propriété privée ne peut pas être confisquée. Art. 53 hebt des ferneren hervor, daß das ein Gebiet besetzende Heer nur mit Beschlag belegen kann: das bare Geld und die Wertgegenstände des Staates sowie die dem Staat zustehenden eintreibbaren Forderungen usw.; das Eigentum der Gemeinden und die dem Gottesdienst, der Wohltätigkeit, dem Unterricht, der Kunst und den Wissenschaften gewidmeten Anstalten haben dagegen als Privateigentum zu gelten (Art. 56). Aus diesen Gründen kann vor einem voreiligen und massenhaften Abheben von Sparkassenguthaben während politischer Krisen nur gewarnt werden, namentlich auch deshalb, weil dadurch leicht eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die Volkswirtschaft heraufbeschworen wird.

Digitized by Google

2. Das Gesetz betr. den hauswirtschaftlichen Fortbildungsunterricht für Mädchen vom 13. August 1912 (GBl. S. 103).

I. Nach dem 1. April 1912, dem Termin für das Inkrafttreten des Gesetzes vom 27. Dezember 1911 betr. die Ausführung der §§ 104a usw. Gew.-O. (RGBl. 1912, S. 139) kann gemäß § 120 III Gew.-O. in der Fassung obigen Gesetzes durch statutarische Bestimmung einer Gemeinde oder eines weiteren Kommunalverbandes für gewerbliche Arbeiter unter 18 Jahren die Pflicht zum Besuch einer Fortbildungsschule begründet werden. Nach der ursprünglichen Fassung der Gewerbeordnung erstreckte sich die Bestimmung über die Einführung eines statutarischen Fortbildungsschulzwangs auf alle gewerblichen Arbeiter ohne Unterschied des Geschlechts jedoch mit Ausnahme der Gehilfen und Lehrlinge in Handelsgeschäften. Durch Gesetz vom 1. Juni 1891 betr. die Abänderung der Gewerbeordnung (RGBl., S. 261) wurde letztere Beschränkung aufgehoben, die Einführung des Schulzwanges aber auf die männlichen gewerblichen Arbeiter einschließlich der Gehilfen und Lehrlinge in Handelsgeschäften beschränkt. Diese Einschränkung wurde jedoch durch die Novelle vom 30. Juni 1900 (RGBl., S. 321) hinsichtlich der weiblichen Handlungsgehilfen und -lehrlinge unter 18 Jahren außer Kraft gesetzt. Durch das Gesetz vom 27. Dezember 1911 ist die Einführung der Schulpflicht durch statutarische Bestimmung einer Gemeinde oder eines weiteren Kommunalverbandes auf alle gewerblichen Arbeiter unter 18 Jahren ohne Unterschied des Geschlechts ausgedehnt worden. In der jetzigen Fassung umfaßt die Vorschrift des § 120 III Gew.-O. auch die weiblichen Handlungsgehilfen und -lehrlinge, da auch die Handlungsgehilfen als gewerbliche Arbeiter im Sinne des Tit. VII anzusehen und die Gehilfen und Lehrlinge in Handlungsgeschäften von der Anwendung des § 120 nicht ausgenommen sind (§ 154 I).

II. Durch den § 120 II Gew.-O. ist weiter bestimmt, daß als Fortbildungsunterricht auch der Unterricht in weiblichen und Hausarbeiten gilt. Schon auf Grund der Gew.-O. sind daher die Gemeinden vom 1. April 1912 ab befugt, für die gewerblichen Arbeiterinnen unter 18 Jahren durch Ortsstatut einen obligatorischen Hauswirtschaftsunterricht einzuführen. Die weitere Verbreitung des hauswirtschaftlichen Unterrichts für Mädchen ist aber auch der hauptsächliche Zweck der mit der am 1. April 1912 in Kraft tretenden Abänderung des § 120 III der Gew.-O.; wie bei der Beratung dieser Novelle wiederholt betont wurde, soll durch sie dem allseitig anerkannten Bedürfnis Rechnung getragen werden, für die schulentlassene weibliche Jugend in größerem Umfange wie bisher einen geordneten Unterricht in hauswirtschaftlichen Kenntnissen und Fähigkeiten sicherzustellen. Durch die Bestimmungen der Gewerbeordnung wurde indessen nur die Fortbildungsschulpflicht der gewerblichen Arbeiterinnen, d. h. der weiblichen Angestellten in den von der Gewerbeordnung erfaßten Betrieben einschließlich der Handlungsgehilfen und -lehrlinge ermöglicht, während die übrigen Mädchen, so die in der Familie verbleibenden, die in landwirtschaftlichen Betrieben als Arbeiterinnen und als Dienstboten tätigen Mädchen diesen Bestimmungen nicht unterstehen. Von der durch § 120 III Gew.-O. der Landesgesetzgebung erteilten Ermächtigung, die Fortbildungsschulpflicht weiter auszudehnen, hat nun das Gesetz vom 13. August 1912 Gebrauch gemacht.

III. Nach § 1 des Gesetzes kann durch Ortsstatut einer Gemeinde für schulentlassene Mädchen unter 18 Jahren die Pflicht begründet werden, sich einem hauswirtschaft-

Digitized by Google

lichen Unterricht zu unterziehen. Dieser Pflicht kann genügt werden 1. durch den Besuch einer privaten oder öffentlichen Haushaltungsschule oder sonstigen Bildungsanstalt oder durch die Teilnahme an Haushaltungskursen von mindestens sechswöchentlicher Dauer, insofern der Haushaltungsunterricht dieser Anstalten oder dieser Kurse von der Aufsichtsbehörde (Ministerium) als ausreichend anerkannt ist, und die erfolgreiche Teilnahme an dem Unterricht durch ein Zeugnis der Leitung der Anstalt oder des Kurses nachgewiesen wird; 2. durch Unterweisung in der eigenen oder in einer anderen Familie, insofern eine Gewähr für genügende hauswirtschaftliche Ausbildung durch die Schulkommission anerkannt und von den Mädchen der Nachweis der erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres erbracht wird (§ 2). Durch diese Bestimmungen ist dem Umstande Rechnung getragen, daß im Interesse der Ausbildung der Mädchen ein gewisser Zwang erforderlich ist; an Stelle der Zwangs*schule* ist aber der Zwangs*unterricht* getreten. Durch das Gesetz wird der bisherige Privatunterricht nicht verdrängt; der Unterricht kann vielmehr überall genommen werden, wenn er als ausreichender Ersatz des hauswirtschaftlichen Fortbildungsunterrichts angesehen wird. § 3 des Gesetzes bringt dies besonders dadurch zum Ausdruck, daß er bestimmt: Soweit die Mädchen nicht den Nachweis einer Unterweisung gemäß den Vorschriften des § 2 erbringen, können sie durch das Ortsstatut angehalten werden, eine hauswirtschaftliche Fortbildungsschule in der Gemeinde zu besuchen. Eine Befreiung von dem Besuch dieser Schule kann durch die Schulkommission erfolgen.

Der *Zweck* des Unterrichts in der Fortbildungsschule, dessen Lehrplan durch Ortsstatut festzustellen ist, geht dahin, den Schülerinnen durch Belehrung und praktische Unterweisung eine Anleitung für die Führung eines einfachen, den örtlichen Verhältnissen entsprechenden Haushalts zu geben (§ 4). Die *Dauer* der Fortbildungsschulpflicht darf zwei Jahre nicht übersteigen. Der Unterricht soll in wöchentlich vierstündiger, möglichst zusammenhängender Unterweisung in den Tagesstunden erteilt und in Landgemeinden tunlichst auf die Wintermonate beschränkt werden (§ 5). Zur *örtlichen* Beaufsichtigung des Hauswirtschaftsunterrichts ist durch das Ortsstatut eine *Schulkommission* zu bilden, in welche die dem Ortsschulvorstand kraft ihres Amtes angehörigen Mitglieder (§ 2, Gesetz vom 24. Februar 1908), ferner die Leiterin der hauswirtschaftlichen Fortbildungsschule sowie sonstige geeignete Personen, insbesondere *Frauen*, aus der Gemeinde zu berufen sind (§ 6).

Die *Oberaufsicht* über die hauswirtschaftlichen Fortbildungsschulen führt das *Ministerium*, unter Zuziehung einer Kommission von Sachverständigen, also nicht, wie bisher, der Bezirkspräsident.

Um die Durchführung des Zwangsunterrichts zu sichern, sind in § 9 Strafbestimmungen für die Zuwiderhandlungen gegen die ortsstatutarischen Vorschriften eingeführt.

3. Kaiserliche Verordnung betr. die Erhebung einer Bibliothekgebühr bei der K. Universitäts- und Landesbibliothek in Straßburg i. E., vom 1. Juli 1911 (GBl. S. 41).

Die Straßburger Universitäts- und Landesbibliothek, die im Jahre 1871 ins Leben gerufen worden war und dank den opferwilligen Bücherspenden, die ihr auf Grund eines Aufrufs bald aus allen Teilen Deutschlands zuflossen, bald zu den bedeutendsten Bibliotheken Deutschlands zählte, lief in den letzten Jahren Gefahr, ihre einstige glänzende Stellung zu verlieren und immer mehr zu einer Provinzialbibliothek im engeren Sinne dieses Wortes

Digitized by Google

herabzusinken. Der Grund für diese betrübende Erscheinung war in der mangelhaften finanziellen Unterstützung dieses für die gesamte kulturelle und wissenschaftliche Weiterentwicklung so bedeutsamen Instituts zu suchen. Da auf etatsmäßigem Wege neue Mittel nicht aufzubringen waren, entschloß man sich zu einer außerordentlichen Maßnahme. Durch Kaiserliche Verordnung vom 1. Juli 1911 wurde zur Erhöhung des Bücherfonds eine Bibliotheksgebühr eingeführt, die ohne Abzug diesem Fonds zufließen sollte. Die Höhe der Gebühr beträgt für das Halbjahr 2 Mark und kann auch für das ganze Jahr gleichzeitig entrichtet werden. Gemäß § 2 der Verordnung sind zur Entrichtung der Gebühr verpflichtet: a) die sämtlichen Dozenten, die immatrikulierten Studenten und die Hörer der Universität, b) alle übrigen Personen, welche Bücher aus der Bibliothek entleihen, soweit sie nicht die für jeden entlehnten Band auf 10 Pfennig festgesetzte Gebühr entrichten.

Befreit von der Gebührenentrichtung bleiben a) die Reichs- sowie die elsaß-lothringischen Landesbehörden bei Bücherentleihungen zum amtlichen Gebrauch, b) Studenten der Universität, welche Freiheit vom Kollegienhonorar genießen, c) öffentliche Bibliotheken, welche das Gegenseitigkeitsverfahren üben, d) Familienangehörige (Ehefrauen, Söhne, Töchter) der auf Grund ihrer Semesterzahlungen Berechtigten. Außerdem ist die Benützung des Lesesaals, wie bisher, gebührenfrei geblieben. Ausnahmsweise kann bei völliger Mittellosigkeit oder bei besonderer Dankesverpflichtung der Bibliothek der Bibliotheksdirektor von der Entrichtung der Gebühr entbinden.

Diese Verordnung hat namentlich unter den Dozenten und den Studenten böses Blut gemacht; da bei diesen beiden Kategorien die Gebührentrichtung nicht von der Benützung abhängig gemacht worden ist, hat man behauptet, es handle sich überhaupt nicht um eine Gebühr, sondern um eine Steuer, für die nicht der Weg der Kaiserlichen Verordnung, sondern der des Gesetzes zu wählen gewesen wäre. Ein Dozent wollte sogar zur Erweisung der Rechtsungültigkeit der Verordnung den Rechtsweg beschreiten, doch ist es einstweilen bei einem „akademischen“ Protest geblieben. Weiterhin wurde bemängelt, daß die Verordnung, die doch Bedingungen für die Aufnahme der Studenten und Hörer an der Universität enthalte, nicht in den Universitätsstatuten aufgenommen, daß vielmehr letztere durch eine auf die Bibliothek bezügliche Verordnung abgeändert worden sind. Letzteres Argument scheint auch bei den maßgebenden Behörden seinen Eindruck nicht verfehlt zu haben. Denn unterm 6. April 1912 (GBl. S. 9) wurde eine neue Kaiserliche Verordnung, betreffend die Kaiser-Wilhelms-Universität in Straßburg i. E. erlassen, welche in Ausführung der Bestimmung in § 3 Abs. 2 des Gesetzes, betr. die Universität in Straßburg vom 28. April 1872 (GBl. S. 166) bestimmte, daß in dem Statute für die Universität vom 21. Oktober 1908 (GBl. S. 91) und 15. April 1909 (GBl. S. 52) dem § 89, Abs. 1 eine Nr. 5 des Inhalts angefügt werde, wonach Bibliotheksgebühren von jedem immatrikulierten und jedem in das besondere Album eingeschriebenen Studenten, soweit er nicht von der Verpflichtung, eine Vorlesung zu belegen, entbunden ist, sowie von jedem Hospitanten, der ein Hospitantenbuch besitzt, und zwar für das Semester 2 Mark erhoben werden. Eine Aufhebung des bezüglichen Teils der alten Verordnung ist, ausdrücklich wenigstens, nicht erfolgt, so daß die Zweifel, welche die ältere Verordnung hinsichtlich ihrer Rechtsgültigkeit begleitet haben, auch jetzt noch weiter gelten. Das Plenum der Universität hat übrigens s. Zt. auch den Dozenten, die von der Bibliothek keinen Gebrauch machen wollen, die Entrichtung der Gebühr „empfohlen“, und damit wohl implizite zum Ausdruck gebracht, daß es ebenfalls von der Rechtsgültigkeit der fraglichen Verordnung nicht ganz überzeugt ist.

Digitized by Google

4. K. Verordnung über die juristischen Prüfungen und die Vorbereitung zum höheren Justizdienst vom 16. August 1913 (GBl. S. 85).

Die Prüfungsordnung bringt als Neuerung die Klausurarbeiten und zwar sowohl für die erste wie für die zweite juristische Prüfung (§ 10). Daneben ist für die erste Prüfung die wissenschaftliche Arbeit mit einer Anfertigungsdauer von sechs Wochen (§ 16) und für die zweite Prüfung die Relation bestehen geblieben.

Die weiteren Vorschriften der Verordnung bezwecken eine möglichst unparteiische Beurteilung der Kandidaten durch die Prüfungsordnung zu gewährleisten. Nach dem bayrischen Muster ist das Punktesystem gewählt; jede schriftliche Arbeit und auch die mündlichen Leistungen werden nach Punkten (1 bis 7) bewertet. Je geringer die Zahl der Punkte, desto besser das Prädikat. Die Staatsprüfung hat nur der bestanden, dessen Gesamtnotensumme nicht mehr als 90 beträgt. Eine ganze Reihe von Bestimmungen regeln sodann den Vorbereitungsdienst der Referendare.

5. Das Gesetz betr. die Errichtung einer Apothekerkammer für Elsaß-Lothringen vom 30. Juli 1911 (GBl. S. 87).

An Stelle des durch Kaiserliche Verordnung vom 14. Juli 1898 (GBl. S. 69) geschaffenen Apotheker**rats** ist durch das obenbezeichnete Gesetz eine Apotheker**kammer** errichtet worden. Der Zweck der Einrichtung ist derselbe geblieben, mit der Maßgabe aber, daß die Befugnisse der Apothekerkammer gegenüber denjenigen des Apothekerrats erheblich erweitert worden sind.

1. Der Geschäftskreis der Apothekerkammer, die ihren Sitz in Straßburg hat, umfaßt die Erörterung aller Angelegenheiten, welche den Apothekerberuf oder den Verkehr mit Arzneimitteln in Apotheken oder die Wahrnehmung und Vertretung der Standesinteressen der Apotheker betreffen. Die Kammer dient ferner der Regierung in allen Fragen, die das Apothekerwesen betreffen, als Beirat. Sie hat der Regierung auf Verlangen Gutachten zu erstatten und kann selbständig Anträge an das Ministerium stellen. Gleichzeitig ist sie auch Fürsorgeorgan für bedürftige Apotheker und kann in gewissem Rahmen Wohlfahrtseinrichtungen für ihre Mitglieder treffen. Schließlich hat das Gesetz der Kammer auch die Befugnis verliehen zur Wahrung der Standesinteressen ein Ehrengericht zu bilden.

2. Gebildet wird die Apothekerkammer durch Wahlen innerhalb des Apothekerstandes; wahlberechtigt und wählbar sind alle diejenigen Apotheker, welche ihren Wohnsitz innerhalb des Wahlbezirks haben, Angehörige des Deutschen Reiches sind und sich im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte befinden. Zu den Apothekern werden nun nicht bloß die eigentlichen Apotheken**besitzer**, sondern auch die selbständigen Verwalter von elsaß-lothringischen Apotheken, ferner auf Grund schriftlicher Erklärung die früheren Besitzer solcher Apotheken, soweit sie sich nicht einem anderen Berufe zugewendet haben, und schließlich die approbierten Gehilfen in Elsaß-Lothringen belegener Apotheken (§ 2) gerechnet. Die Wahlen erfolgen bezirksweise (Unterelsaß, Oberelsaß, Lothringen), und zwar wählt jede Wahlgruppe in ihrem Bezirke aus ihrer Mitte für je 20 ihrer Angehörigen ein Mitglied der Apothekerkammer. Die Wahlen werden durch das Ministerium angeordnet und durch den Vorstand der Apothekerkammer geleitet; das Wahlverfahren wird durch Verordnung des Ministeriums geregelt (§ 3). Die Amtsdauer der Mitglieder und der stellvertretenden

Digitized by Google

Mitglieder der Apothekerkammer beträgt drei Kalenderjahre. Ersatzwahlen während dieser Periode finden nur im Falle eines besonderen Bedürfnisses statt.

3. Die Apothekerkammer ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Sie wird durch einen Vorstand geleitet, der aus dem Vorsitzenden, dem Schriftführer, dem Kassenführer und zwei Beisitzern besteht. Die Bildung des Vorstands erfolgt durch Wahlen. Der Vorstand vertritt die Kammer gerichtlich und außergerichtlich und vermittelt den Verkehr mit den Behörden. Seine Geschäftsführung besteht vorwiegend in der Vermögensverwaltung der Kammer.

4. Zur Deckung ihrer Verwaltungskosten und der Ausgaben für etwaige Wohlfahrtseinrichtungen ist die Kammer befugt, von den Wahlberechtigten Umlagen zu erheben, die nach „Umlageeinheiten" berechnet werden. Als Einheit gilt der Betrag, welcher für die approbierten Gehilfen als Umlage festgesetzt wird. Die Apothekenbesitzer ohne regelmäßige Hilfskraft zahlen zwei, diejenigen mit einer regelmäßigen Hilfskraft vier, und die ehemaligen Apothekenbesitzer drei Einheiten.

Die von der Apothekerkammer mit Genehmigung des Ministeriums zu erlassende Geschäftsordnung muß Bestimmung treffen über die Entschädigungen der Mitglieder für Zeitversäumnis, über die Form der Verkündigung und der Einzahlung rechtskräftig beschlossener Umlagen und Vorschüsse, die Form der Einzahlung von Geldstrafen und Kosten, die Rechnungsführung und ihre Kontrolle, das Verfahren vor dem Ehrengericht, die Reihenfolge der Einberufung der Stellvertreter, die Form der Berufung zu Sitzungen usw. (§ 23).

5. Innerhalb der Apothekerkammer wird ein Ehrengericht gebildet, welches befugt ist, gegen Apotheker, welche die Pflichten ihres Berufes verletzen oder durch ihr Verhalten innerhalb oder außerhalb des Berufes sich der Achtung unwürdig zeigen, die ihr Beruf erfordert, Strafen auszusprechen. Dem Ehrengericht unterstehen die Besitzer, die Verwalter, die früheren Besitzer von Apotheken und alle approbierten Gehilfen, und zwar alle diese Personen, ohne Rücksicht auf das Vorhandensein und Fehlen der Wahlberechtigung (§ 12). Das Ehrengericht setzt sich zusammen aus dem Vorsitzenden, dem Schriftführer und dem Kassenführer des Vorstands oder deren Stellvertretern sowie aus zwei weiteren Beisitzern aus der Wahlgruppe der Besitzer, Verwalter und ehemaligen Besitzer, wenn der Angeschuldigte zu dieser Gruppe gehört, oder aus der Wahlgruppe der Gehilfen, wenn der Angeschuldigte ein Gehilfe ist. Die Entscheidungen des Gerichts werden mit Stimmenmehrheit getroffen.

Das Ehrengericht kann auf folgende Strafen erkennen: Warnung, Verweis, dauernde oder zeitweise Entziehung des Wahlrechts und der Wählbarkeit zur Apothekerkammer, bei früheren Apothekenbesitzern dauernde oder zeitweise Ausschließung aus der Organisation und schließlich Geldstrafen bis zu 3000 Mark, bei Gehilfen bis zu 1000 Mark. Die Geldstrafe kann mit Verweis, Wahlrechtsentziehung und Ausschließung verbunden werden (§ 14). Dem Spruch des Ehrengerichts muß eine mündliche, nichtöffentliche Hauptverhandlung vorausgehen. Gegen den Spruch des Gerichts steht dem Angeschuldigten binnen vier Wochen nach der Zustellung Rekurs an das Ministerium zu, welches endgültig entscheidet. Das Verfahren erfolgt gebühren- und stempelfrei. Ist gleichzeitig ein Strafverfahren anhängig, so muß das ehrengerichtliche Verfahren bis zur Erledigung desselben, ausgesetzt werden.

Digitized by Google

6. Das Ausführungsgesetz zur Reichsversicherungsordnung vom 5. August 1912 (GBl. S. 96).

Das große Gesetzgebungswerk der Reichsversicherungsordnung hat naturgemäß in den Gliedstaaten des Reiches Ausführungsgesetze von mehr oder weniger großer Ausdehnung nötig gemacht. Die elsaß-lothringischen Ausführungsbestimmungen beschränken sich eigentlich auf zwei Hauptpunkte, die Landkrankenkassen und die landwirtschaftliche Unfallversicherung.

1. Die RVO. hat es in § 227 der Landesgesetzgebung überlassen, für das Gebiet oder Gebietsteile des Bundesstaats zu bestimmen, daß keine Landkrankenkassen neben den Ortskrankenkassen errichtet werden und sie hat weiter für das Gebiet der landwirtschaftlichen Unfallversicherung in den §§ 1034—1041 eine landesgesetzliche Regelung in Ergänzung und in Abänderung der reichsgesetzlichen Vorschriften zugelassen. Von diesen Ermächtigungen macht das elsaß-lothringische Ausführungsgesetz Gebrauch, indem es zunächst bestimmt (§ 1), daß Landkrankenkassen in Elsaß-Lothringen nicht errichtet werden.

Den Landkrankenkassen haben nach § 235 RVO. alle Mitglieder anzugehören, die in der Landwirtschaft beschäftigt sind, die Dienstboten, die im Wandergewerbe sowie im Hausgewerbe beschäftigten Personen. Ihre Einfügung in die Organisation der Krankenversicherung ist erfolgt, weil es fraglich erschien, ob es zweckdienlich sei, die ursprünglich mehr für die gewerblichen Arbeiter berechnete Einrichtung der Ortskrankenkassen einfach auf die Verhältnisse der Landbevölkerung zu übertragen, da die ländlichen Arbeiter mit der Ausübung des Selbstverwaltungsrechts weniger vertraut und bei ihrem zerstreuten Wohnsitzen wohl auch weniger leicht ausüben konnten. Landkrankenkassen kommen daher nur da in Frage, wo es nach den örtlichen Verhältnissen nicht angezeigt erscheint, ihre Versicherung bei den Ortskrankenkassen zuzulassen.

In Elsaß-Lothringen ist die in § 4 RVO. aushilfsweise in Aussicht genommene Gemeindeversicherung nicht wirksam geworden, da alle Gemeinden des Landes zu Ortskrankenkassenbezirken gehören. Wollte man daher Landkrankenkassen einführen, so würden, wie die Begründung hervorhebt, voraussichtlich in allen Gemeinden des Landes Orts- und Landkrankenkassen nebeneinander zu wirken haben, soweit das Oberversicherungsamt nicht auf Grund des § 229 RVO. im Einzelfall die Zustimmung zur Abstandnahme von der Errichtung der Landkrankenkassen erteilen wird. Um diesen und ähnlichen Schwierigkeiten aus dem Wege zu gehen, hat man mit Recht von der Errichtung von Landkrankenkassen abgesehen.

2. Was die landwirtschaftliche Unfallversicherung betrifft, so erstreckt sich nach § 2 AG. RVO. die Versicherungspflicht auf alle Unternehmer der unter die §§ 915, 161 RVO. fallenden Betriebe, deren Sitz innerhalb Elsaß-Lothringens belegen ist. Die von den Mitgliedern der Berufsgenossenschaften gemäß § 989 RVO. aufzubringenden Beiträge sind nach folgenden Grundsätzen zu ermitteln (§ 3): a) Der Vorstand der Berufsgenossenschaft ermittelt nach dem Kataster für jede Gemeinde seines Bezirks die Gesamtflächen der einzelnen Kulturarten der Gemeindegemarkung. Unberücksichtigt bleiben die im Eigentum des Reiches oder des Landes stehenden Grundflächen, soweit Reich oder Land dafür Versicherungsträger sind. b) Die Genossenschaftsversammlung stellt für jede Kulturart unter tunlichster Berücksichtigung der Bodenbeschaffenheit

Digitized by Google

die Zahl der Arbeitstage fest, die bei ausschließlicher Verwendung männlicher Arbeitskraft für die Bewirtschaftung eines Hektars erforderlich ist (Einheitszahlen). c) Wird durch die Satzung die Berücksichtigung der Unfallgefahr bei der Umlegung der Beiträge vorgeschrieben, so sind Gefahrenklassen zu bilden und die Kulturarten zu den Gefahrenklassen zu veranlagen. d) Unter Berücksichtigung der Einheitszahlen des Ortslohnes und gegebenenfalls der Gefahrenklassen setzt der Genossenschaftsvorstand für jede Gemeinde den Betrag an Beiträgen fest, der von der Gesamtheit der Genossenschaftsmitglieder, soweit deren Grundflächen nach Ziff. a berücksichtigt sind, an die Berufsgenossenschaft zu leisten ist (Heberolle). e) Dieser für die Gemeinde festgestellte Gesamtbeitrag wird, soweit er nicht aus den Jagdpachtgeldern gedeckt wird, nach Maßgabe des Grundsteuerreinertrags auf die sämtlichen Grundsteuerpflichtigen der Gemeinde verteilt. Die Veranlagung und Erhebung erfolgt in der gleichen Weise, wie die der Gemeindezuschläge zur Grundsteuer und unter entsprechender Anwendung der hierfür geltenden Bestimmungen (§ 3).

Besondere Berücksichtigung erfordern bei Berechnung der Beiträge die Verhältnisse der Betriebsbeamten und der Facharbeiter; erstere sind in E.-L. nicht allzuhäufig, bezüglich der letzteren enthält der § 923 III RVO. nähere Bestimmungen Der § 4 AG. stellt für diese beiden Personenkategorien eingehende Vorschriften auf.

Ein Auszug aus der von dem Genossenschaftsvorstand nach Maßgabe des § 3 festgesetzten Heberolle ist dem Bürgermeister der Gemeinde mitzuteilen, der ihn auszulegen und auch Einsprüche entgegenzunehmen hat. Gegen den Bescheid des Genossenschaftsvorstands ist Beschwerde an das Oberversicherungsamt möglich (§§ 5 bis 7).

Die an sich selbstverständliche Vorschrift des § 11 AG., daß, soweit durch dieses Gesetz Aenderungen in den Vorschriften der RVO. nicht erfolgen, es bei den Vorschriften des Reichsgesetzes bewendet, erklärt sich dadurch, weil § 1038 RVO. vorsieht, daß, wenn die Landesgesetzgebung das Recht des § 1037 gebraucht, sie auch über die in § 1038 Z. 1—4 bezeichneten Gegenstände Bestimmung trifft. Es soll nun, wie die Begründung hervorhebt, ausdrücklich ausgesprochen werden, daß hinsichtlich dieser Frage für E.-L. eine von dem Reichsgesetz abweichende Regelung nicht erforderlich und demgemäß nicht vorgesehen ist.

II. Gesetze auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Verwaltung.

1. Gesetz zur Ausführung des Viehseuchengesetzes (vom 26. Juni 1909) vom 5. August 1912 (GBl. S. 99).

Durch die Einführung des Reichsviehseuchengesetzes vom 26. Juni 1909, welches die Bestimmungen des alten Viehseuchengesetzes vom $\frac{\text{23. Juni 1880}}{\text{1. Mai 1894}}$ vollständig aufhob, ist auch das els.-lothr. AG. vom 27. März 1881 gegenstandslos geworden. Die Landesregierung mußte daher darauf bedacht sein, ein neues AG. zu schaffen, was durch das obengenannte Gesetz geschehen ist.

Das Gebiet, welches das Reichsviehseuchengesetz der landesgesetzlichen Regelung überläßt, ergibt sich aus den §§ 2, 67, 71. Es kommen sonach in Frage die Regelung des Verfahrens bei der Anordnung und Durchführung von Seuchenbekämpfungsmaßregeln, d. h. der Formen, in welchen die auf Grund des Gesetzes ergehenden Anordnungen bei Ver-

Digitized by Google

meidung der Ungültigkeit zu erlassen sind, ferner die Zuständigkeit der Behörden und Beamten, die Bestreitung der Kosten sowie das Beschwerderecht; ferner die Bestimmung darüber, von wem im Falle eines Entschädigungsanspruchs für erlittenen Viehverlust (§ 66) die Entschädigung zu gewähren ist und von wem sie aufzubringen sowie in welcher Weise sie festzustellen ist, und endlich die Frage der Befugnis zur Versagung der Entschädigung in gewissen Fällen.

Die Neuerungen des Gesetzes betreffen vor allem eine Ausdehnung der Entschädigungspflicht und sodann die Frage, von wem die Entschädigung aufzubringen ist.

1. Was den letzteren Punkt betrifft, so bestimmt § 1, daß die nach § 66 des Viehseuchengesetzes vom 26. Juni 1909 (RGBl. S. 519) zu gewährenden Entschädigungen aus der Landeskasse zu zahlen sind.

2. Die Entschädigungspflicht war nach dem Reichsgesetze von 1909 nicht nur anerkannt für die auf polizeiliche Anordnung getöteten oder nach dieser Anordnung an der betreffenden Krankheit gefallenen, sowie infolge einer polizeilich angeordneten Impfung eingegangenen Tiere, sondern unter gewissen Voraussetzungen auch für solche Tiere, die an Rotz oder Lungenseuche, sowie für Pferde und Rinder, die an Milz oder Rauschbrand gefallen sind, bzw. bei denen nach dem Tode eine dieser Seuchen festgestellt worden ist. Eine polizeiliche Tötung und damit eine Entschädigungspflicht war ferner auch vorgesehen bei Maul- und Klauenseuche (§ 49) und Tuberkulose (§ 61). Der § 2 des AG. bestätigt diesen früheren Gesetzesinhalt und bringt nur in den Paragraphenbezeichnungen kleine Aenderungen.

Die Feststellung der Krankheit und des Todes des Tieres erfolgt nach § 2 A.G. durch den „beamteten" Tierarzt nach Maßgabe des § 15 des Viehseuchengesetzes. Der farblose Ausdruck „beamtet" läßt darauf schließen, daß außer den staatlich angestellten (Kantonaltierärzten) Tierärzten auch andere approbierte Tierärzte zugezogen werden dürfen, was wohl nicht im Einklang mit § 2 des Reichsgesetzes stehen dürfte.

Die aus der Landeskasse zu zahlenden Entschädigungsbeiträge werden durch eine aus dem beamteten Tierarzt und zwei Schiedsmännern zu bildende Kommission endgültig festgestellt. Die Schiedsmänner werden für den einzelnen Fall durch den Kreisdirektor aus der Zahl der unbeteiligten Kreiseingesessenen ernannt, und zwar auf Grund einer jährlich durch den Bezirkstag aufzustellenden Liste. Vor dem Beginn ihrer Tätigkeit werden sie vereidigt. Für ihre Auslagen erhalten sie nach Maßgabe der Sätze für die Geschworenen und Schöffen Reisekosten im Mindestbetrag von 5 Mark (§ 4).

Die Entschädigungspflicht bezieht sich auch auf die infolge Anordnung der Behörde beseitigten Gerätschaften und sonstigen Gegenstände (§ 27 R.-Viehseuch.-Ges.), und zwar ist hierfür der gemeine Wert aus der Landeskasse zu vergüten (§ 3).

Aus der Landeskasse sind auch die durch Anordnung, Leitung und Ueberwachung der Maßregeln zur Ermittlung und Bekämpfung der Seuchengefahr oder durch die auf Veranlassung der Polizeibehörden ausgeführten tierärztlichen Amtsverrichtungen erwachsenen besonderen Kosten zu bestreiten. Kann betreffs der Kosten, welche aus der tierärztlichen Beaufsichtigung der Viehmärkte, Viehhöfe, Schlachthöfe usw. erwachsen sind, eine gütliche Einigung nicht erzielt werden, so sind sie vom Ministerium festzusetzen (§ 6).

Den Gemeinden fallen diejenigen Kosten zur Last, die erforderlich sind für die Wachmannschaften zur wirksamen Durchführung der angeordneten Schutzmaßregeln in ihrem Bezirk, sowie für diejenigen Einrichtungen, welche zur wirksamen Durchführung der

Digitized by Google

Orts- oder Feldmarkssperre in ihrem Bezirke vorgeschrieben werden. Des weiteren haben sie die nötige Hilfsmannschaft und die erforderlichen Transportmittel für Tötung und Wegschaffung kranker oder verdächtiger Tiere und gegebenenfalls den geeigneten Raum zur unschädlichen Beseitigung der Kadaver usw. zu stellen oder die entsprechenden Kosten zu tragen (§ 7). Die Kosten dagegen, welche durch Reinigung oder Desinfektion von Ställen, Standorten oder sonstigen Gegenständen usw. veranlaßt werden, fallen dem Inhaber derselben zur Last (§ 8). Für alle übrigen Kosten hat allenfalls der Eigentümer der Tiere oder derjenige einzustehen, der in seiner Vertretung die Wirtschaft führt.

Durch § 9 ist dem Ministerium sodann noch die Befugnis eingeräumt worden, die erforderlichen Bestimmungen über das Verfahren, einschließlich der gegen die Anordnungen der Polizeibehörden zuzulassenden Beschwerdeverfahrens, sowie über die Zuständigkeit der Behörden und Beamten bei Anordnung der Bekämpfungsmaßregeln zu erlassen.

2. Die Berggesetzgebung.

I. Die parlamentarischen Debatten der Jahre 1912 und 1913 standen vorwiegend unter dem Zeichen einer Reform der elsaß-lothringischen Berggesetzgebung. Immer mehr hatte sich die Ueberzeugung Bahn gebrochen, daß es mit der bisher aufrecht erhaltenen vollen Bergbaufreiheit ein Ende nehmen müsse. Historisch betrachtet verhielt es sich mit dieser folgendermaßen: Frankreich hatte von jeher zu den Staaten gehört, in denen dem Grundstückseigentümer das Verfügungsrecht über die Mineralien entzogen und dieselben zum Gegenstand eines besonderen Bergwerkseigentums gemacht worden waren. Während der großen Revolution hatte die Nationalversammlung die Bergwerke für Nationaleigentum erklärt und ihren Betrieb von einer staatlichen Verleihung abhängig gemacht, die in das Ermessen des Staatsrats gestellt war. Bei diesem Bergrecht blieb es grundsätzlich als Elsaß-Lothringen unter deutsche Herrschaft kam, und auch das neue Berggesetz vom 16. Dezember 1873 (GBl. S. 397) ändert hieran nur insoweit etwas, als im Anschluß an das preußische Berggesetz von 1865 bestimmt wurde, daß die dem Verfügungsrecht des Grundeigentümers entzogenen Mineralien von jedermann aufgesucht und auf grund bergrechtlicher Verleihung, auf die jeder unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen einen rechtlich geschützten Anspruch hatte, gefördert werden können. An die Stelle des Ermessens einer staatlichen Behörde hinsichtlich der Verleihung war ein Rechtsanspruch auf die Verleihung geschaffen, und damit, wie übrigens in den meisten deutschen Staaten, die Bergbaufreiheit eingeführt. Der hierdurch in kurzer Zeit bewirkte großartige Aufschwung des Bergbaues hatte jedoch auch Schattenseiten insofern im Gefolge, als sich bald eine sehr lebhafte Spekulation entwickelte und daß bald der Zustand eintrat, daß einige sehr kapitalkräftige Bohrgesellschaften fast ausschließlich in den Besitz der leistungsfähigen Eisen- und Salzbergwerke gelangten und die ursprüngliche Bergbaufreiheit in ihr Gegenteil, in ein Monopol dieser wenigen Gesellschaften verkehrten.

Diese mit dem ursprünglichen Zwecke der Gesetzgebung in Widerspruch getretene Entwicklung unterstützte die schon seit längerer Zeit, nicht nur in Elsaß-Lothringen hervorgetretenen Bestrebungen, eine Aenderung des bergrechtlichen Verleihungswesens eintreten zu lassen. So beschloß bereits im Jahre 1905 der preußische Landtag die Mutungen auf Steinkohle, Stein-, Kali-, Magnesia- und Borsalze zunächst auf zwei Jahre zu sperren, um die weitere Monopolisierung des Besitzes solcher Minerallager zu verhindern. Nach

Digitized by Google

Ablauf dieser Mutungssperre trat sodann im Jahre 1907 eine Berggesetznovelle in Kraft, deren grundlegender § 2 die Aufsuchung und Gewinnung der Steinkohlen, des Steinsalzes und der Kali-, Magnesia- und Borsalze sowie der mit diesen Salzen auf der nämlichen Lagerstätte vorkommenden Salz- und Solquellen dem Staate vorbehält, zugleich mit der Befugnis des letzteren, das Recht zur Aufsuchung und Gewinnung dieser Mineralien gegen Entgelt und auf Zeit an dritte Personen zu übertragen. Damit war das Schicksal der Bergbaufreiheit endgültig besiegelt.

II. Die preußische Gesetzgebung wurde für das elsaß-lothringische Bergrecht vorbildlich. Nachdem um die gleiche Zeit im Oberelsaß große abbauwürdige Kalilager entdeckt worden waren, beschloß 1907 der Landesausschuß auf Anregung der Regierung eine einjährige Mutungssperre, der im folgenden Jahre ein Gesetz folgen sollte, das hauptsächlich die Ausbeutung der neuen Kalilager durch Privatgesellschaften verhindern oder wenigstens dem Land einen erheblichen Anteil daran sichern sollte. Die Mutungssperre verstrich indessen, ohne daß das verlangte Gesetz dem Landesausschuß vorgelegt wurde. Erst im Jahre 1912 wurde ein entsprechender Gesetzentwurf vorgelegt und vom Landtag angenommen. Das Gesetz betr. Aenderung des Berggesetzes vom 16. Dezember 1873 und Einführung einer Mutungssperre datiert vom 23. August 1912 (GBl. S. 105). Nach § 2 zit. findet die Annahme von Mutungen auf Steinkohlen, Bitumen, Eisenerze, soweit sie auf Lagern vorkommen, sowie auf Steinsalz, Kali-, Magnesia- und Borsalze nebst den mit diesen Salzen auf der nämlichen Lagerstätte vorkommenden Salzen bis zur anderweitigen gesetzlichen Regelung der Bestimmungen des Berggesetzes vom 16. Dezember 1873 (GBl. S. 397 bis 432) über das Muten und Verleihen bei den staatlichen Bergbehörden nur insoweit statt, als die Mutungen bis zum 31. Dezember d. J. eingelegt werden auf Grund von Schürfarbeiten, welche nachweislich vor dem 1. April d. J. begonnen worden sind. Ferner ist in § 3 bestimmt worden, daß Mutungen der im § 2 bezeichneten Mineralien, die sich auf Schürfarbeiten stützen, die nachweislich vor dem 15. Juni 1912 begonnen worden sind, bis zum 31. Dezember d. J. bei den Bergbehörden nur mit Ermächtigung der Oberbergbehörde und unter den von ihr festzusetzenden Bedingungen angenommen werden können. Diese interimistischen Gesetzesbestimmungen sollten gewissermaßen die Reform des gesamten Bergrechts vorbereiten und die hierfür erforderlichen materiellen Grundlagen schaffen. Den wiederholten Wünschen des Landtags auf Vorlage einer Berggesetznovelle gab die Regierung endlich im Jahre 1913 Raum, indem sie den Entwurf eines Gesetzes betr. die Abänderung des Berggesetzes vom 16. Dezember 1873 vorlegte. Der Entwurf fand die grundsätzliche Zustimmung aller Mitglieder des Hauses und wurde als Gesetz unterm 25. Juni 1913 (GBl. S. 77) veröffentlicht.

1. Das Gesetz hebt für Elsaß-Lothringen die Bergbaufreiheit endgültig auf und räumt das Recht auf Schürfung und Mutung ausschließlich dem Staate ein. Der Erwerb von Bergwerken durch Mutung (§ 13), heißt es in § 3 I der Novelle, bleibt in Ansehung von Eisenerzen, soweit sie auf Lagern vorkommen, von Steinkohlen, Bitumen, sowie von Steinsalz, Kali-, Magnesia- und Borsalz nebst den mit diesen Salzen auf der nämlichen Lagerstätte vorkommenden Salzen und Solquellen dem Staate vorbehalten. Daß hierbei aber nicht notwendig an den staatlichen Betrieb der Bergwerke gedacht ist, beweist die Vorschrift des Abs. 2 zit., wonach die Oberbergbehörde ermächtigt ist, die Befugnis zum Bergbau unter den von ihr nach Anhörung der Bergbaukommission festzusetzenden

Digitized by Google

B e d i n g u n g e n anderen Personen zu erteilen. Von dieser Erteilung der Erlaubnis muß jedoch jederzeit dem Landtag Mitteilung gemacht werden. In der Praxis wird, nachdem sowohl die Regierung wie die Mehrheit der Zweiten Kammer des Landtags sich g e g e n einen Staatsbergwerksbetrieb ausgesprochen haben, wohl immer die V e r l e i h u n g a n d r i t t e stattfinden. Die B e d i n g u n g e n der Verleihung werden abweichend von der entsprechenden Bestimmung des preußischen Berggesetzes, — und dies ist m. E. ein Mangel — nicht gesetzlich festgelegt, sondern in das Ermessen der Oberbergbehörde gestellt; daß die Bergbaukommission vorher gutachtlich zu hören ist, bietet nur ein geringes Regulativ gegen etwaige Willkürlichkeiten der Verwaltung, insbesondere wenn man bedenkt, daß der so oft herbeigewünschte Verwaltungsgerichtshof immer noch nicht geschaffen ist. Für die Bedingungen selbst ist das Vorgehen Badens fast allgemein als vorbildlich anerkannt worden, das für die Schürferlaubnis eine Grundgebühr erhebt und außerdem einen festen Anteil am Reingewinn (12%) beansprucht; außerdem beabsichtigt die Regierung, wie in der Begründung zum Entwurf mitgeteilt wird, dem Staat die M ö g l i c h k e i t e i n e r s p ä t e r e n B e t e i l i g u n g a n d e m B e r g b a u b e t r i e b vorzubehalten.

2. Unter den dem Staate vorbehaltenen Mineralien befindet sich, im Gegensatz z. B. zu Württemberg, neben den Salzen auch die S t e i n k o h l e, weil diese namentlich für den lothringischen Hüttenbetrieb von großer Bedeutung ist, wenn auch kaum anzunehmen ist, daß noch größere Funde werden gemacht werden. Auch B i t u m e n ist hinzugefügt worden, und ebenso E i s e n e r z e, für die der Entwurf volle Bergbaufreiheit vorgesehen hatte, obgleich, wie die Begründung hervorhebt, die wertvollen, auf Lagern ausschließlich vorkommenden Minetteerze im nordwestlichen Lothringen bis auf wenige kleinere Feldesreste bereits durch Verleihungen überdeckt sind und die Restfelder für eine Nutzbarmachung durch den Staat nicht mehr in Betracht kommen. In den anderen Teilen Elsaß-Lothringens aber hält man nach den bisherigen Schürfungen und Bohrungen sowie nach den allgemeinen geologischen Verhältnissen des Landes die Erschließung von Eisenerzvorkommen größerer Bedeutung für ausgeschlossen.

3. Entsprechend der Beseitigung der Bergbaufreiheit hat der Gesetzgeber auch bezüglich des S c h ü r f e n s besondere Bestimmungen aufgestellt. Das Schürfen (die Aufsuchung) auf die in § 1 erwähnten Mineralien auf ihren natürlichen Ablagerungen ist in Ansehung der nach § 1 I dem Staate vorbehaltenen Mineralien nur dem Staat oder den von der Oberbergbehörde ermächtigten Personen, in Ansehung der übrigen Mineralien dagegen einem jeden gestattet. Als solche anderweitigen Mineralien kommen in Betracht: Gold, Silber, Quecksilber, Blei, Kupfer, Zinn, Zink, Kobalt, Nickel, Arsenik, Mangan, Antimon, Schwefel gediegen und als Erze; Alaun, Vitrolsalze; Braunkohle und Graphit.

Bezüglich des Schürfens stellt die Novelle insofern neue Anforderungen an den Schürfer, als sie diesen auf Grund ergangener Polizeiverordnung der Oberbergbehörde zur A n z e i g e seiner Schürftätigkeit binnen bestimmter Fristen verpflichtet. Den Bergbehörden andererseits legt das Gesetz die unbedingte Pflicht zur G e h e i m h a l t u n g der zu ihrer amtlichen Kenntnis gekommenen Tatsachen auf.

4. Was die M u t u n g anlangt, so wird verlangt, daß bei den dem Staate vorbehaltenen Mineralien, sofern dieser nicht selbst mutet, eine von der Oberbergbehörde erteilte Ermächtigung zum Muten beizufügen ist (§ 15 II). Die G ü l t i g k e i t einer Mutung ist dadurch bedingt, a) daß das in der Mutung bezeichnete Mineral an dem angegebenen F u n d p u n k t e (§ 15) auf seiner natürlichen Ablagerung vor Einlegung der Mutung entdeckt

Digitized by Google

worden ist, und bei der amtlichen Untersuchung in solcher Menge und Beschaffenheit nachgewiesen wird, daß eine zur wirtschaftlichen Verwertung führende bergmännische Gewinnung des Minerals möglich erscheint; b) daß nicht bessere Rechte auf den Fund entgegenstehen.

Weiterhin ist bestimmt, daß, wenn die auf einen Fund eingelegte Mutung infolge Ueberdeckung durch das Feld einer anderen Mutung ungültig geworden ist, der Fund, wenn er später wieder ins Bergfreie fällt, nur von dem ersten Muter oder mit dessen Einwilligung zum Gegenstand einer Mutung gemacht werden kann. Diese letztere Ergänzung war infolge der schärferen Begrenzung der Felder nötig.

Binnen sechs Monaten nach Präsentation der Mutung hat die Angabe der Lage und Größe des Feldes sowie die Einreichung des Situationsrisses bei der zur Annahme der letzteren befugten Bergbehörde zu erfolgen (§ 19 I). Wird nach oder unter Verzichtleistung auf eine Mutung auf dem dieser zugrunde liegenden Fund oder auf einem anderen, in demselben Bohrloch oder Schürfschacht aufgeschlossenen Fund desselben Minerals eine neue Mutung eingelegt, so beginnt für letztere der Lauf der in § 19 I bestimmten Frist mit der Präsentation der zuerst eingelegten Mutung. Nach Ablauf von sechs Monaten nach der Präsentation der zuerst eingelegten Mutung kann eine neue Mutung auf denselben Fund oder auf einen in demselben Bohrloch oder Schürfschacht aufgeschlossenen Fund desselben Minerals ebenfalls nicht mehr eingelegt werden (§ 20 I).

4. Im übrigen bringt das Gesetz unter möglichster Anlehnung an das bisherige Gesetz kleinere, durch die grundsätzliche Neuregelung notwendige Veränderungen einzelner Bestimmungen und die schärfere Fassung einiger bisher unklar gelassener Polizeivorschriften. Zu erwähnen ist unter den notwendigen Veränderungen die Bestimmung des § 34, Abs. 2: Ist die Verleihung an Bedingungen geknüpft, so sind diese in die Verleihungsurkunde aufzunehmen. Die Oberbergbehörde erhält (in § 134) das Recht, das Verfahren wegen Entziehung des Bergwerkseigentums einzuleiten, wenn von dem Bergwerkseigentümer die Bedingungen, an welche die Verleihung geknüpft ist, nicht erfüllt werden.

Eine Reihe von Bestimmungen erklären sich aus der Einführung des BGB. und des AG. BGB., so z. B. § 49 III der hervorhebt, daß der Hilfsbau als Bestandteil des berechtigten Bergwerks bzw. der berechtigten Bergwerke gilt, wenn die Eigentümer zweier oder mehrerer Bergwerke sich an der gemeinschaftlichen Anlage eines Hilfsbaues vereinigen und keine anderweitige Vereinbarung getroffen haben.

5. Neu ist die Bestimmung des § 170 I, der für das Staatsgebiet eine aus 19 Personen bestehende Bergbaukommission vorsieht, die alljährlich einmal zusammenzutreten und sich über bergwirtschaftliche, bergtechnische, bergpolizeiliche und sonstige das Gebiet des Bergbaues berührende Fragen zu äußern hat. Der Vorsitzende und dessen Stellvertreter und drei weitere Mitglieder werden von der Oberbergbehörde ernannt; drei Mitglieder wählt die Erste Kammer, fünf Mitglieder die Zweite Kammer. Sechs Mitglieder — zur Hälfte Arbeitgeber, zur anderen Hälfte Arbeitnehmer — werden nach näherer Vorschrift, die von der Oberbergbehörde erlassen wird, von den Vorständen der landesgesetzlich anerkannten Knappschaftsvereine gewählt.

III. Keine Bestimmungen sind, anders als im preußischen Berggesetz, für den Fall vorgesehen, daß der Staat selbst mutet. Eine Initiative der Landesregierung nach dieser Richtung erscheint so ziemlich ausgeschlossen; der Staat zieht die Form der Beteiligung an Bergwerken, wie dies sich namentlich bei den Kalifunden gezeigt hat, der riskanteren Unternehmung des Bergwerksbetriebes vor.

Digitized by Google

3. Gesetz betr. die Beteiligung des Landes an Kaliwerken vom 16. April 1913 (GBl. S. 13).

1. Nicht bloß die Gemeinden, sondern auch die Staaten werden sowohl im Interesse ihrer eigenen Finanzen wie im Hinblick auf die Möglichkeit einer geordneten Beaufsichtigung dazu übergehen müssen, sog. gemischte Betriebe einzuführen, d. h. sich an privaten Unternehmungen mit staatlichen Mitteln zu beteiligen um dadurch gleichzeitig einen Einfluß auf die Verwaltung der betr. Betriebe zu gewinnen.

Eine wohl so bald nicht wiederkehrende Gelegenheit zu einer solchen staatlichen Beteiligung bot sich, als im Oberelsaß die reichen Kalilager entdeckt wurden. Das Gesetz, das seine Entstehung der Initiative der Zweiten Kammer verdankt, ist eigentlich viel zu spät zustande gekommen; erst nachdem sich die Spekulation der elsässischen Kalilager bemächtigt und die Kurse der Kuxe beträchtlich in die Höhe getrieben hatte, hat die Regierung zugegriffen.

Das Reichskaligesetz vom 25. Mai 1910 hatte sich nicht viele Freunde erworben, und von Anbeginn seines Inkrafttretens erschollen bereits die Rufe nach einer Kaligesetznovelle. Die Hauptursache des Mißerfolges des Gesetzes sind aber nicht etwa in diesem selbst, sondern in den mit ihm schlechterdings nicht zu vereinbarenden Ausführungsbestimmungen des Bundesrats zu suchen. Eine Reform der letzteren Bestimmungen würde daher an sich eine Novelle zum Kaligesetz überflüssig machen, doch scheint eine solche Reform nicht in Aussicht genommen zu sein, weshalb über kurz oder lang doch eine gesetzliche Neuregelung erfolgen muß.

2. Die deutschen Bundesstaaten können, was ihre Kaliinteressen anlangt, in drei Gruppen eingeteilt werden: 1. Staaten mit eigenem Kalibaubetrieb (Staatsbergwerke), 2. Staaten mit Beteiligung an Privatbergwerken, 3. Staaten ohne eigene Betriebe oder Beteiligung an Kalibergwerken.

Die Staaten mit eigenem Kalibergbaubetrieb, zu denen vor allen Preußen gehört, unterliegen auch für ihre Neuanlagen nicht der sog. Karenzzeit und der damit verknüpften Produktionseinschränkung. Die Staaten mit Staatsbeteiligung zu ein Drittel des Kapitals sind ebenfalls von der Karenzzeit befreit, soweit die Werke vor Verkündigung des Gesetzes (28. Mai 1910) lieferungsfähig geworden sind oder vor dem 17. Dezember 1909 mit dem Schachtabteufen begonnen haben. Diese Werke sind mit einer vollen Quote an dem gesamten deutschen Kaliertrag beteiligt. Nach § 7 des Reichskaligesetzes wird bekanntlich die Gesamtmenge des auf die Kaliwerksbesitzer für jedes Kalenderjahr entfallenden Absatzes alljährlich durch die Verteilungsstelle festgesetzt. Nach § 8 cit. erfolgt die Festsetzung der Beteiligungsziffern, d. h. des Anteilverhältnisses der einzelnen Kaliwerksbesitzer an dem Absatz von Kalisalzen ebenfalls durch die Verteilungsstelle. Für jedes Kaliwerk wird eine Beteiligung (Quote) festgesetzt, für deren Höhe die Ausdehnung und die Beschaffenheit der durch Grubenbaue und Bohrungen erschlossenen Kalilager sowie die Leistungsfähigkeit der Betriebseinrichtungen maßgebend ist. Von den elsässischen Werken gehört nur das Kaliwerk Amelie I bei Wittelsheim zu den Werken, die die sog. volle Quote erhalten haben. Alle übrigen Werke, die erst nach der Verkündigung des Gesetzes lieferungsfähig geworden sind oder noch werden, die „jungen Werke", unterliegen einer fünfjährigen sog. Karenzzeit, in der sie zunächst vorläufige und sodann erheblich gekürzte Beteiligungsziffern erhalten, deren Festsetzung durch § 12 des Kaligesetzes folgendermaßen

Digitized by Google

geregelt ist: „Für die ersten zwei Jahre, nachdem das Kalisalzlager durch Grubenbaue erreicht worden ist, und wenn bis dahin eine genügende Klärung der Lagerungs- und Betriebsverhältnisse noch nicht erfolgt ist, bis zu dieser Klärung, wird eine vorläufige Beteiligungsziffer gewährt, die in der Höhe so zu bemessen ist, daß sie eine ordnungsmäßige Aufschließung und Vorrichtung der Lagerstätte gestattet. Die vorläufige Beteiligungsziffer darf aber 50 v. H. der durchschnittlichen Beteiligungsziffer aller Werke nicht übersteigen. Nach Klärung der Lagerungs- und Betriebsverhältnisse, jedoch frühestens nach Ablauf von zwei Jahren, seit das Kalisalzlager durch Grubenbaue erreicht worden ist, wird für die jungen Werke eine endgültige Beteiligungsziffer festgesetzt. Diese Beteiligungsziffer für das dritte Jahr, nachdem das Kalisalzlager durch Grubenbaue erreicht worden ist, um 30 v. H., für das vierte Jahr um 20 v. H., und für das fünfte Jahr um 10 v. H. gekürzt. Kaliwerke jedoch, die sich im Eigentum und Betrieb des Reiches oder eines Bundesstaates befinden, oder an denen das Reich oder ein Bundesstaat mit mindestens 1/3 beteiligt ist, erhalten bis zur Klärung der Lagerungs- und Betriebsverhältnisse eine vorläufige Beteiligungsziffer wie die übrigen jungen Werke, und sobald diese Klärung erfolgt ist, eine endgültige Beteiligungsziffer ohne jede Beschränkung.“

Die jungen Kaliwerke mit staatlicher Beteiligung befinden sich demnach gegenüber den anderen jungen Werken in einem nicht unerheblichen Vorteil, weil sie in den früheren Genuß der vollen Beteiligungsziffer treten und infolgedessen schon eher eine Verzinsung der angelegten Kapitalien erzielen können. Mit Rücksicht hierauf wurde die Vertragschließung der Regierung mit den privaten Kaliwerken wesentlich erleichtert; das Land hat sich an den Kaliwerken Reichsland, Prinz Eugen und Theodor, alle drei bei Wittenheim (Oberelsaß) mit je 334 Kuxen beteiligt. Hierbei ist nicht jedes Risiko für die Landesverwaltung ausgeschlossen, aber es ist wenigstens auf ein Minimum reduziert. So ist bei dem Vertrage mit Reichsland das Rücktrittsrecht auf fünf Jahre gesichert. Beim Vertrag mit Theodor und Prinz Eugen handelt es sich um die Beteiligung an den besten Gruben des Landes, so daß hier das Rücktrittsrecht sich erübrigt. Besonders zu beachten ist auch, daß bei den oberelsässischen Gruben, anders als bei den altdeutschen die Gefahr des Wassereinbruchs so gut wie ausgeschlossen ist. Die Preise der Kuxe betrugen in dem einen Fall 4400 Mark, in dem anderen 6800—7000 Mark.

3. Das elsaß-lothringische Gesetz vom 16. April 1913 verschafft der Regierung die zur Durchführung der Staatsbeteiligung erforderlichen Mittel, indem es sie ermächtigt, Anleihen bis zum Gesamtbetrag von 6 Millionen Mark aufzunehmen; der Zinsfuß soll 4 v. H. nicht übersteigen. Auf diese Anleihe sollen die für die allgemeine Landesschuld gültigen gesetzlichen Vorschriften (Gesetz vom 24. März 1881, GBl. S. 15) sinngemäß Anwendung finden, und zwar mit der Maßgabe, daß an Stelle von Rentenbriefen auch Schuldverschreibungen zur Ausgabe gelangen können, daß ferner vom 1. April 1915 ab zur Tilgung jährlich mindestens 2% des Nominalbetrages der Anleihe — also mit Rücksicht auf das eingegangene Risiko eine doppelt so starke Tilgung wie gewöhnlich — und zwar auch durch Auslosung erfolgen soll. Im übrigen soll das Gesetz über die Landesschuldenverwaltung vom 19. Juni 1901 (GBl. S. 43) auf die Verwaltung dieser Anleihe Anwendung finden. Die Begründung des Entwurfs hebt schließlich noch hervor, daß die Anleihe zweckmäßig gesondert von der allgemeinen Landesschuld zu verwalten sein wird.

Digitized by Google

III. Die Finanzgesetze.

1. Die Gesetze betr. die Feststellung des Landeshaushalts von Elsaß-Lothringen für das Rechnungsjahr 1912 vom 6. Mai 1912 (GBl. S. 11) und für das Rechnungsjahr 1913 vom 5. Mai 1913 (GBl. S. 15).

I. Durch § 1 des Etatsgesetzes von 1912 wird der Landeshaushaltsetat in Ausgabe auf 74 049 304 Mark und in Einnahme auf den gleichen Betrag festgestellt. Zur vorübergehenden Verstärkung der ordentlichen Betriebsmittel der Landeshauptkasse können, wie gewöhnlich, nach Bedarf Schatzanweisungen, jedoch nicht über den Betrag von 14 Millionen Mark hinaus, ausgegeben werden. Die Dauer der Umlaufszeit der Schatzanweisungen darf den Zeitraum eines Jahres, jedenfalls aber den 30. September 1913 nicht überschreiten. Innerhalb dieses Zeitraumes kann der Betrag der Schatzanweisungen wiederholt, jedoch nur zur Deckung der in Verkehr gesetzten Schatzanweisungen ausgegeben werden (§§ 3, 4).

Die Verwendung der Betriebsmittel der Staatsdepositenverwaltung ist insofern geregelt, als bestimmt ist, daß der Gesamtbetrag, bis zu welchem gemäß § 5, Abs. 1 des Gesetzes vom 18. Juni 1887, betr. die Errichtung öffentlicher Vorschußkassen (GBl. S. 59) Darlehen als Betriebsmittel zu gewähren sind, 9 Millionen Mark betragen soll. Die Staatsdepositenverwaltung wird ferner ermächtigt, auf Antrag gewissen Vereinsverbänden, so dem Landesverband der landwirtschaftlichen Kreisvereine, dem Kassenverband der Kreishagelversicherungsvereine, dem Revisionsverband landwirtschaftlicher Genossenschaften und denjenigen gewerblichen Genossenschaften Betriebsmittel mit gesetzlich bestimmtem Höchstbetrag als Darlehen gegen eine Zinsvergütung von höchstens 4 v. H. zu gewähren.

Des weiteren ist in § 8 die gemäß § 4, Abs. 3 des Gesetzes vom 26. Mai 1892 (GBl. S. 49) zu erhebende Schiffahrtsabgabe für das Rechnungsjahr 1912 in der durch § 13 des Gesetzes vom 30. März 1896 (GBl. S. 5) festgesetzten Weise auf 0,18 Pfennig für die Tonne Schiffsladung und das Kilometer der zurückgelegten Kanalstrecke festgesetzt. Betreffs der Förderabgabe (§ 1, Ziff. 26 des Gesetzes vom 14. Juli 1908 betr. die Bergwerksbesteuerung GBl. S. 73) ist bestimmt, daß sie 1 v. H. des mittleren Verkaufswertes der gewonnenen Mineralien, und betreffs der Zusatzsteuer (§ 2, Abs. 3 d. cit. Ges.), daß sie 1½ v. H. der bei der Veranlagung zur Gewerbesteuer zugrunde gelegten gesamten Ertragsfähigkeit betragen soll (§ 10.)

II. Im Etatsgesetz von 1913 belaufen sich die Ausgaben auf 76 847 327 und die Einnahmen auf dieselbe Summe. Bezüglich der Schatzanweisungen, der Darlehen der Staatsdepositenverwaltung gilt das gleiche wie im Etatsjahr 1912.

2. Das Bergwerkssteuergesetz vom 28. Mai 1913 (GBl. S. 69).

Vor dem Berggesetz vom 16. Dezember 1873 war die Besteuerung der Bergwerke durch das französische Berggesetz vom 21. April 1810 geregelt, nach welchem eine verhältnismäßige Steuer von 5 v. H. des Reinertrags zu entrichten war. Bis zum Gesetze vom 14. Juli 1908 hatten die Bergwerke auf Grund eines Gesetzes vom Jahre 1873 eine Flächenabgabe für den Hektar und eine verhältnismäßige Bergwerkssteuer in Höhe von 2 v. H. des Reinertrages zu erlegen. Durch das Bergwerkssteuergesetz vom 14. Juli 1908 wurden die Bergwerke wie alle gewerblichen Unternehmungen der Gewerbesteuer von 1,9 v. H. nach Höhe ihrer Ertragsfähigkeit unterworfen, daneben wurde aber noch eine Sonderabgabe erhoben, die aus einer Flächenabgabe, einer Förderabgabe und einer Zusatzsteuer zu-

Digitized by Google

sammengesetzt war. Die Flächenabgabe mit 0,50 Mark für den Hektar bezweckte, das allzustarke Anwachsen der Bergwerke zu Spekulationszwecken zu verhindern, die Förderabgabe traf den eigentlichen Ertrag des Bergwerks nach dem mittleren Verkaufswert der Mineralien, während die Zusatzsteuer (zur Gewerbesteuer) von den Salz-, Solquellen und Kalibergwerken erhoben wurden, weil diese Mineralien nach Art. 35 RV. der ausschließlichen Besteuerung des Reichs unterstehen. Die Förderabgabe betrug zunächst $^3/_4$ v. H. und die Zusatzsteuer 1 v. H., beide Sätze wurden aber durch das Etatsgesetz von 1910 auf 1 bzw. $1^1/_2$ v. H. erhöht. Diese Besteuerung war nun keinesfalls eine gerechte, denn sie nahm darauf, ob der Bergbau sich einträglich gestaltete oder nicht, keine Rücksicht. Es war aber bei Einführung dieser Abgaben in erster Linie die Erwägung maßgebend, daß die Bodenschätze eigentlich dem Staat gehörten, der, wenn er seine Rechte den Untertanen abtrat, dafür auch ein besonderes Entgelt[1]) haben wollte. Freilich war dieses Entgelt, das der elsaß-lothringische Fiskus bisher für sich verlangte, angesichts der hohen Werte, die er hingab, lächerlich gering zu nennen [2]). In Frankreich besteht zwar noch heute ebenfalls die geringe Abgabe auf Grund des Gesetzes von 1810; die französische Regierung hat aber wenigstens in letzter Zeit Bergwerkskonzessionen nur vergeben gegen das Zugeständnis der Beteiligung des Staates an den künftigen Ueberschüssen des Bergwerks mit 12—20 v. H. Derartige staatliche Gewinnbeteiligungen zu vereinbaren, hat die elsaß-lothringische Regierung unterlassen. Wachsamer zeigte sich die luxemburgische Regierung, die bereits seit 1870 Eisenerzfelder nur gegen eine 50jährige Abgabe von 750 F. und seit 1898 von 800 F. für den Hektar verliehen hat.

Die Notwendigkeit für die Besoldungsreform neue Mittel flüssig zu machen, brachte den elsaß-lothringischen Landtag auf den Gedanken, die Bergwerksbesitzer zu stärkeren finanziellen Leistungen heranzuziehen. Die Regierung kam den Wünschen des Landtages entgegen und legte dem Landtag einen Entwurf eines Bergwerkssteuergesetzes vor. Der Landtag wollte die von der Regierung vorgeschlagenen Sätze, die in einer Erhöhung der Förderabgabe und der Zusatzsteuer sowie in einem „Abgabenzuschlag" bestanden, nicht unwesentlich erhöhen, fand aber bei diesem Bestreben heftigen Widerstand der Regierung und einiger lothringischer Abgeordneter. Nicht mit Unrecht machten letztere geltend, daß die elsaß-lothringischen Konzessionen schon seit 30—35 Jahren vergeben seien und schon mehrmals die Besitzer gewechselt hätten, die den Hauptgewinn eingesteckt hätten, während die jetzigen Konzessionäre die Bergwerke großenteils teuer genug hätten bezahlen müssen. Schließlich einigte man sich auf folgende im Gesetz enthaltenen Bestimmungen:

Die Bergwerke unterliegen 1. ohne Unterschied, ob ein Betrieb stattfindet oder nicht, einer Flächenabgabe von einer halben Mark für das Hektar verliehenen Feldes, 2. sofern ein Betrieb stattfindet, außerdem a) der Gewerbesteuer nach Maßgabe des Gesetzes vom 8. Juni 1896 (GBl. S. 31), b) einer Förderabgabe von $1^1/_2$ v. H. des mittleren Verkaufswertes der gewonnenen Mineralien (§ 1 Bergges.). Eine besondere Stellung nehmen die auf Steinsalz, Kali-, Magnesia- und Borsalze nebst den mit diesen Salzen auf der nämlichen Lagerstätte vorkommenden Salzen und auf Solquellen verliehenen Bergwerke ein; sie sind von der Förderabgabe befreit (§ 1, Abs. 2), unterliegen dagegen einer

1) Die Bergwerksabgaben werden daher vielfach von der Wissenschaft (vgl. Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 3. Aufl. Bd. 2, S. 784) folgendermaßen definiert. „Sie sind ihrem Ursprung nach keine Steuer, sondern der Preis dafür, daß der Staat die Gewinnung der ihm gehörigen Bergwerksmineralien einem Dritten gestattet."

2) Es wurde neben den Bergwerksabgaben nur eine Konzessionsstempelgebühr erhoben.

Digitized by Google

Zusatzabgabe zur Gewerbesteuer (§ 2, Abs. 3). Zu der Flächenabgabe werden wie bei der Gewerbesteuer Bezirks- und Gemeindezuschläge sowie ein Zuschlag von 5 v. H. zur Deckung der Ausfälle (§ 2, Abs. 1) erhoben. Wird die Flächenabgabe innerhalb zweier Jahre vom Tag der Fälligkeit nicht entrichtet, so kann die Oberbergbehörde die Entziehung des Bergwerkseigentums an einem nicht im Betrieb befindlichen Bergwerk und Grubenfeld durch Beschluß aussprechen; Voraussetzung ist, daß der Bergwerkseigentümer zweimal unter Androhung des Antrags auf Entziehung zur Zahlung aufgefordert worden ist (§ 3, Abs. 1). Auf die Entziehung finden die Vorschriften der §§ 134—141 Bergges. und §§ 83, 85 AG. BGB. Anwendung. Die Klage auf Aufhebung des Beschlusses kann jedoch nur damit begründet werden, daß die tatsächlichen Voraussetzungen zur Entziehung nicht vorgelegen haben (§ 3 II).

Die Veranlagung der Förderabgabe erfolgt durch die für die Veranlagung der Gewerbesteuer zuständigen Bezirkskommissionen und unterliegt den für die Gewerbesteuer zulässigen Rechtsmitteln.

Die Erhebung der Bergwerksabgaben geschieht nach den für die Erhebung der direkten Steuern maßgebenden Vorschriften.

3. Das elsaß-lothringische Stempelgesetz vom 28. Mai 1912 (GBl. S. 46).

Das neue elsaß-lothringische Stempelgesetz verfolgt, wie die Begründung zum Gesetzentwurf hervorhebt, einen doppelten Zweck, einmal die Anpassung des Stempelrechts an die seither in Kraft getretene Gesetzgebung, insbesondere an das Bürgerliche Gesetzbuch und sodann eine Vermehrung der Staatseinnahmen durch Erhöhung der Stempelsätze.

1. Das frühere Stempelgesetz vom 21. Juni 1897 (GBl. S. 47) fiel noch in die Zeit der Geltung des Code civil und erfaßte daher verschiedene unter dem neuen Rechte entwickelte Rechtsvorgänge, wie Genehmigungen, Befreiungen usw. überhaupt nicht. Für solche Geschäfte, die unter Umständen eine außerordentlich weitgehende Mühewaltung gewisser Behörden beanspruchten, konnten somit entsprechende Gebühren entweder gar nicht oder nur insoweit erhoben werden, als die betreffenden Geschäfte unter allgemeine Gesetzesbegriffe fielen. Umgekehrt sind aber auch unter der Herrschaft des BGB. gewisse gebührenpflichtige Geschäfte ganz weggefallen oder doch in der Hauptsache an Reichsbehörden übergegangen, so daß sich die fraglichen landesgesetzlichen Stempelvorschriften dadurch erledigten.

Der zweite Gesichtspunkt, Vermehrung der Einnahmen, war für die Landesverwaltung von nicht geringerer Bedeutung als der erste. Es mußte Ersatz geschaffen werden für die vom 1. April 1911 ab eintretende Mindereinnahme von etwa 1 100 000 Mark aus Erbschaftssteuern; denn die Frist bis zu der nach § 7 des Reichsgesetzes vom 3. Juni 1906, betr. die Ordnung des Reichshaushaltsetats und die Tilgung der Reichsschuld (RGBl. S. 620) den einzelnen Bundesstaaten der Betrag ihrer Durchschnittseinnahmen an Erbschaftssteuer in den Rechnungsjahren 1901—1905 verblieb, lief mit dem 31. März 1911 ab. Für die Folgejahre ist nunmehr das Reichsgesetz vom 15. Juli 1909, betr. Aenderungen im Finanzwesen (§ 5) maßgebend, wonach die Bundesstaaten nur noch $^1/_4$ der in ihrem Gebiet aufkommenden Roheinnahmen an Reichserbschaftssteuer erhalten [1]). Für diesen Ausfall hieß es also neue Geldquellen zu erschließen.

2. So trocken und farblos nicht bloß dem Laien, sondern auch dem Juristen stempelgesetzliche Bestimmungen auf den ersten Blick auch scheinen, um so interessanter werden

1) Vgl. die Begründung zum Entwurf eines Stempelgesetzes. S. 9.

Digitized by Google

sie bei näherem Studium wegen der mannigfaltigen wirtschaftlichen Vorgänge, die sich dahinter verbergen. Von dem reichen Inhalt des Gesetzes seien hier nur einige wichtigere Bestimmungen hervorgehoben:

Bestehen geblieben ist der Dimensionsstempel, dem die der Verkehrssteuer unterworfenen Urkunden der Notare unterliegen; er hat seinen Namen daher, weil er sich nach der Größe der Urkunde richtet und beträgt für das Blatt mit einer Oberfläche von 0,045 qm (Höhe 0,25 m, Breite 0,18 m) 0,40 Mark, für den Bogen in doppelter Größe 0,80, die Ausfertigungen unterliegen dem Ausfertigungsstempel, welcher sich nach dem Werte des Gegenstandes und dem Umfang der Ausfertigung abstuft. Befreit sind die Ausfertigungen, die einer öffentlichen Behörde im amtlichen Interesse erteilt werden; überhaupt kommt ein Stempel nicht zur Erhebung, wenn der Kaiser, der Reichs- oder Landesfiskus oder eine öffentliche Anstalt oder Kasse, welche für Rechnung des Reiches oder des Landes verwaltet wird oder diesen gleichgestellt ist, zur Tragung derselben verpflichtet wäre (§ 1 II). Diese Bestimmung entspricht der vor Erlaß des Stempelgesetzes von 1897 in Kraft gewesenen Vorschrift des Art. 16, Gesetz vom 13. brumaire VII (Bull. des Lois Sér. II, Nr. 2136) über die Steuerfreiheit der im amtlichen Interesse öffentlichen Behörden und Beamten zu erteilenden Abschriften; bei Aufhebung dieser Vorschrift durch § 65 (alten) St.G. war eine entsprechende Ersatzbestimmung nicht geschaffen worden, und es waren Zweifel laut geworden, ob die der aufgehobenen Vorschrift entsprechende Verwaltungsübung, die in Nr. 18, Abs. 5 und 6 der Vollzugsanweisung vom 10. Februar 1898 (ZentrBl. S. 55) ihren Ausdruck fand, auf gesetzlicher Grundlage beruhe. Um diese Bedenken auszuräumen, hat man die erwähnte positive Vorschrift in das Gesetz aufgenommen.

Bei einer Reihe von Statussachen, wie Namensänderungen, Ehelichkeitserklärungen, Befreiungen von Ehehindernissen und Hindernissen der Annahme an Kindes Statt, sind die Stempel mit Rücksicht auf die Wichtigkeit der in Frage stehenden Rechtsänderungen bedeutend erhöht worden; so beträgt z. B. der Stempel für Namensänderungen und Befreiungen vom Ehehindernis des Ehebruchs (§ 1312 BGB.) je 1000 Mark. Im Falle der Bedürftigkeit sowie bei Anträgen, welche auf zwingenden Gründen beruhen, können die Stempelgebühren durch die Behörde, welche die Ermächtigung, Befreiung usw. erteilt, ermäßigt oder erlassen werden (§ 2).

Von den Stempelgebühren für die Errichtung gewerblicher Unternehmungen verdient als allzu reichlich bemessen, der Apothekenstempel hervorgehoben zu werden; er beträgt 2000 Mark. Seit der Einführung des Gesetzes betr. die Errichtung und den Betrieb von Apotheken vom 14. Juli 1903 (GBl. S. 45) ist die Eröffnung einer Apotheke in Form einer Realkonzession nicht mehr möglich, es wird nur mehr ein persönliches Recht zum Betrieb einer Apotheke verliehen, das also als solches nicht mehr veräußerlich und vererblich ist. Die Eröffnung einer Apotheke bringt also deren Besitzer bei weitem nicht mehr den Wertzuwachs wie in früheren Zeiten, und da auch die Einnahmen der Apotheker infolge der starken Konkurrenz der Drogerien nicht mehr so bedeutend sind wie früher, so erweist sich die anfängliche Belastung des Betriebs mit 2000 Mark Stempelkosten, die in Städten unter 10000 Mark allerdings auf 1000 Mark herabgesetzt werden können, als drückend.

Erwähnenswert ist auch die Bestimmung des § 15, wonach für die Genehmigung zur Führung des Titels, der mit einem außerhalb des Deutschen Reichs erworbenen akademischen Grade verbunden ist, ein Stempel von 100 Mark zu entrichten ist; die Bestimmung richtet sich wohl hauptsächlich gegen die amerikanischen Zahnärzte.

Digitized by Google

Weiter sind hervorzuheben der Stempel für die Genehmigung zur Eröffnung einer Schule (20—110 Mark) sowie für die berufs- und gewerbsmäßige Erteilung von Unterricht (1,50 Mark), für die Ernennung eines Kursmaklers (500 Mark) und die öffentliche Ermächtigung eines Handelsmaklers (200 Mark) (§§ 16, 17).

Besonderes Interesse beanspruchen die Schuldverschreibungen auf den Inhaber, in denen Zahlung einer bestimmten Summe versprochen wird; nach § 795 BGB. dürfen sie nur mit staatlicher Genehmigung in den Verkehr gebracht werden. Die Genehmigung, der eine eingehende Prüfung der einschlägigen Verhältnisse vorauszugehen hat, erfolgt durch das Ministerium gegen Erlegung eines Stempels, der bei einem Kapitalnennwert bis zu 100 000 Mark 10 Mark, bei einem solchen von 100 000 Mark bis zu 1 Million 25 Mark und bei einem Kapitalnennwert über eine Million 50 Mark beträgt (§ 20). Dieser Stempel hat nicht den Charakter einer Steuer — eine solche wäre im Hinblick auf § 4 Reichsstempelgesetzes nicht statthaft — sondern einer abgestuften Gebühr. Ob die verhältnismäßig sehr geringe Höhe dieser Gebühr sich, wie die Begründung meint, aus der Erwägung rechtfertigt, daß Handelsgesellschaften den gleichen wirtschaftlichen Zweck, wie durch Ausgabe von Inhaberpapieren, mittels der Ausgabe von Schuldverschreibungen auf den Namen und an Order (§ 336 HGB.), erreichen können, und daß somit leicht die Umgehung einer höheren Stempelgebühr bewirkt werden könne, dürfte bezweifelt werden. Die außerordentlich großen Massenanleihen, die gerade in letzter Zeit seitens privater Erwerbsgesellschaften auf den Markt gebracht worden, sind zur Aufnahme durch das breite Publikum, und zwar nicht bloß des Einzelstaats und des Reiches, sondern darüber hinaus auch des Auslands bestimmt. Dieser Abnehmerkreis, der die wirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen Handelsgesellschaft nicht so leicht kennt und kennen kann, legt Gewicht auf ein leicht markt- und börsenfähiges Papier, wie es nur das Inhaber- und nicht das Orderpapier ist.

Der § 21 enthält Bestimmungen über die privaten Versicherungsunternehmungen. Die Erlaubnis zu einem solchen Betriebe wird durch die Landesbehörde (Verordn. des Bezirkspräs. vom 20. Juni 1901, ZentrBl. S. 235) nur dann erteilt, wenn der Geschäftsbetrieb sich auf das Gebiet von Elsaß-Lothringen beschränkt. (§ 4 I, 2 des Gesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901, RGBl. S. 139). Es können demnach nur kleine Unternehmungen in Frage kommen, für die der nach dem älteren Gesetz in Anrechnung gekommenen Genehmigungsstempel von 100 Mark zu hoch war; das neue Gesetz verlangt für die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb 50 Mark und bei Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit 5 Mark, ferner für Aenderungen des Geschäftsplans, der Satzungen, Versicherungsbedingungen 25 bzw. 2 Mark, sowie für die Empfangnahme und Veröffentlichung der Anzeige über die Bestellung eines Hauptbevollmächtigten oder verantwortlichen Vertreters, sowie über Aenderungen in der Person derselben 20 Mark. Befreit von der Entrichtung des Stempels sind die öffentlichen Vieh-, Hagel-Versicherungs- und Rückversicherungsvereine (Orts-, Kreis- und Bezirksvereine und Verbände derselben).

Ausländische Versicherungsgesellschaften konnten bisher ihren Geschäftsbetrieb in E.-L. nur ausüben, wenn sie daselbst ihren „erwählten Wohnsitz" hatten; für diese Erwählung des Wohnsitzes war im bisherigen Stempelgesetz ein Stempel in Höhe von 500 Mark vorgesehen gewesen. Jetzt, wo das Versicherungswesen für das ganze Reichsgebiet einheitlich geregelt ist, und jede Gesellschaft ihre Tätigkeit im ganzen Reiche ausüben kann, ohne daß die Landesgesetzgebnng dies verhindern könnte, ist auch die Grundlage für die

Digitized by Google

bisherige hohe Besteuerung weggefallen. Die durch den Reichskanzler zugelassenen ausländischen Unternehmungen (§ 85 f.) sind zwar Förmlichkeiten verschiedener Art unterworfen, eine hohe Besteuerung kann aber für den Zutritt derselben in die einzelnen Staaten nicht mehr verlangt werden.

Für die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb als Agent eines Auswanderungsunternehmens (§ 11 des Gesetzes über das Auswanderungswesen vom 9. Juni 1897 RGBl. S. 463) beträgt der Stempel 100 Mark und für diejenige zum Gewerbebetrieb als Stellenvermittler (§ 2 des Stellenvermittlergesetzes vom 2. Juni 1910, RGBl. S. 860) 20 Mark (§§ 22, 23).

Nach dem Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908 (RGBl. S. 151) ist die in § 25 des alten Stempelgesetzes für stempelpflichtig erklärte Genehmigung von Vereinen weggefallen; an die Stelle dieser alten Bestimmung tritt jetzt § 28 des neuen Gesetzes, der für die Verleihung der Rechtsfähigkeit an einen Verein, dessen Zweck auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist (§ 22, BGB.) einen Stempel von 100 Mark in Ansatz bringt.

Zur Entstehung einer Stiftung ist bekanntlich neben dem Stiftungsgeschäft noch die Genehmigung des Bundesstaats erforderlich, in dessen Gebiet die Stiftung ihren Sitz hat. In Elsaß-Lothringen ist diese Genehmigung durch Kaiserliche Verordnung vom 23. November 1907 dem Statthalter übertragen, während als zuständige Behörde zur Entgegennahme des Antrags auf Genehmigung das Ministerium bezeichnet ist (§ 81 II, BGB. § 8 AG. BGB., K. Ver. betr. Vereine und Stiftungen vom 6. Dezember 1899, G.Bl. S. 245). Für die Genehmigung der Stiftung ist ein Stempel von 50 Mark und für Satzungsänderungen ein solcher von 20 Mark zu entrichten (§ 28 II).

Im Gebiete des Bergwesens beträgt der Stempel (§ 30): 1. für Entscheidungen der Bergbehörde über die Vornahme von Schürfarbeiten sowie für Entscheidungen, durch welche dem Muter die Verleihung des Bergwerkseigentums versagt wird, 10 Mark, 2. für die gemeinschaftlichen Entscheidungen der Bergbehörde und des Kreisdirektors über Grundabtretung 50 Mark; 3. für die Entscheidung in der Rekursinstanz in den bezeichneten Fällen 20 Mark; 4. für die Verleihung des Bergwerkseigentums, a) auf Steinkohlen oder Steinsalz nebst den auf derselben Lagerstätte vorkommenden Salzen oder auf Bitumen 10 000 Mark, b) auf sonstige Mineralien 2000 Mark [1]); 5. für die Bestätigung von Konsolidationen (§§ 54 f. des Berggesetzes) 500 Mark; 6. für die Bestätigung von Feldesteilung und Feldesaustausch (§ 58 Bergges.), sowie für die Bestätigung der Statuten von Gewerkschaften (§ 75 eod.) 100 Mark und 7. für Beschlüsse, durch welche eine solche Bestätigung versagt wird, 10 Mark.

Hinsichtlich der Aufnahmeurkunden und Entlassungen aus der Staatsangehörigkeit bestimmt § 33, daß für die Erteilung der Aufnahme an einen Ausländer (Naturalisation) ein Stempel von 500 Mark und für die Entlassung an Stempel der höchste reichsgesetzlich zulässige Satz zu entrichten ist.

Der Stempel für Versicherungsverträge richtet sich nach der Versicherungssumme und beträgt bei Werten bis zu 500 Mark, 0,20 Mark und aufsteigend bei Werten von 75—100 000 Mark, 30 Mark und für jeden weiteren angefangenen Betrag von 25 000 Mark je 10 Mark mehr (§ 46). Nach Wahl der Versicherungsunternehmungen tritt an Stelle

1) Der unter a bezeichnete Stempel kommt nur in Höhe von 5000 M. zur Erhebung, wenn die der Verleihung zugrunde liegende Mutung unter der Herrschaft des Gesetzes v. 22. 6. 1907 betr. die Abänderung des Berggesetzes für E.L. v. 16. 12. 1783 (G.Bl. S. 68) angenommen worden ist.

Digitized by Google

der in § 46 bezeichneten Stempelabgabe eine Abkommensversteuerung. Bei dem Abkommen beträgt die Abgabe jährlich: 1. für Lebens-, Renten-, Unfall-, Haftpflicht- und Transportversicherungen $2^1/_2$ vom Tausend des Gesamtbetrages der Prämien, welche die Gesellschaften in Elsaß-Lothringen bezogen haben, 2. für andere Versicherungen 0,04 Mark von 1000 Mark der Versicherungssumme. Die Beträge berechnen sich für das erste Jahr des Abkommens nach der Gesamtsumme der in diesem Jahre in Kraft gewesenen Versicherungen, für die folgenden Jahre je nach der Gesamtsumme der Geschäfte des Vorjahres; die Abgabe ist in Halbjahrsbeträgen zu entrichten (§ 47). Auf Versicherungspolicen, welche außerhalb Elsaß-Lothringens ausgestellt sind, deren Abschluß jedoch im Geschäftsbetrieb eines elsaß-lothringischen Agenten vermittelt worden ist, finden die vorstehenden Vorschriften ebenfalls Anwendung.

3. Die Erfüllung der Stempelpflicht vollzieht sich 1. durch vorschriftsmäßige Verwendung gestempelten Papiers; 2. durch vorschriftsmäßige Verwendung von Stempelmarken, nämlich a) für die stempelpflichtigen Schriftstücke von Reichs- und Landesbehörden, b) für diejenigen Schriftstücke, welche ihrem Inhalte nach zur unmittelbaren Vorlage an solche Behörden bestimmt sind, c) für Ausfertigungs-, Dimensionsstempel, sowie für Stempel bei Versicherungsverträgen und außerhalb Elsaß-Lothringens ausgestellten Schriftstücken; 3. durch Zahlung des Stempelbetrags an die zuständige Behörde im Falle des § 47 (Versicherungsverträge) sowie bei denjenigen Urkunden öffentlicher Behörden, für welche das Ministerium diese Art der Stempelentrichtung anordnet oder gestattet (§ 49).

Bei den von Privaten ausgehenden Schriftstücken sind zur Entrichtung des Stempels alle Unterzeichner samtverbindlich verpflichtet, bei Schuldscheinen außerdem der Gläubiger, welcher den Schuldschein angenommen hat, bei Lagerhausscheinen sämtliche Personen, welche an dem Umlauf des Lagerhausscheines innerhalb Elsaß-Lothringens teilgenommen haben. Bei Versicherungsverträgen liegt die Verpflichtung, insofern ein Abkommen (§ 47) nicht abgeschlossen ist, auch jedem Vermittler des Geschäfts ob. Bei den von Behörden und Beamten ausgestellten Schriftstücken hat der Beamte im Falle des § 49, Ziff. 1, 2 für die Stempelverwendung, im Falle des § 49, Ziff. 3 für die Benachrichtigung der zuständigen Behörde Sorge zu tragen (§ 50).

4. Die öffentlichen Behörden und Beamten sind ferner allgemein verpflichtet, die Stempelentrichtung bei den ihnen zu Händen kommenden Schriftstücken zu prüfen und die zu ihrer Kenntnis gelangenden Zuwiderhandlungen gegen dieses Gesetz unter Ueberweisung der bezüglichen Schriftstücke oder beglaubigter Abschriften derselben der Steuerbehörde mitzuteilen. In Ansehung der Gerichte trifft diese Verpflichtung den Gerichtsschreiber. Soweit Schriftstücke bei Aufnahme von Erbverzeichnissen oder Teilungen oder in sonstiger vertraulicher Weise zur Kenntnis des Beamten gebracht werden, hat dieser die obenerwähnte Benachrichtigungspflicht nicht. Nur darf diese Klausel („vertraulich") nicht mißbräuchlich in Anwendung gebracht werden, wie dies öfters in Zivilprozessen geschieht, wo unter Bezugnahme auf schriftliche Urkunden plädiert wird und diese Urkunden dem Referenten der Sache „zu treuen Händen" übermittelt werden. Eine Reihe von eingehenden Strafbestimmungen (§§ 57—63) suchen die Anwendung der gesetzlichen Vorschriften zu sichern.

5. In Art. 19 des Entwurfs des Stempelgesetzes war auch eine Erhöhung der Jagdscheingebühr in Aussicht genommen. Man hat es aber nachträglich vorgezogen, diese Materie in einem besonderen Gesetz, betr. Aenderung des Gesetzes

Digitized by Google

über die Jagdpolizei (vom 7. Mai 1883) vom 28. Mai 1912 (GBl. S. 70) zu verarbeiten. Für die Ausstellung eines Jagdscheins ist nunmehr eine Gebühr von 45 Mark, für die Ausstellung eines Zusatzjagdscheines eine Gebühr von 10 Mark zu entrichten. Für Ausländer betragen die Gebühren entsprechend 80 bzw. 16 Mark. Die Ausnahmestellung der Ausländer wurde damit begründet, daß diese aus der Verleihung des Jagdscheins Rechte erwerben, sich aber den infolge des Jagens etwa entstehenden Verpflichtungen (Ersatz von Flurschaden und sonstiger Sachbeschädigungen, Ersatz wegen Verletzungen durch Anschießen) leicht entziehen können.

Von der Gebühr werden 2/5 der Gemeindekasse derjenigen Gemeinde überwiesen, in welcher der Schein nachgesucht worden ist.

4. Das Gesetz betreffend die Ausführung des Zuwachssteuergesetzes (vom 14. Februar 1911). Vom 14. Juni 1912 (GBl. S. 71.)

Ist die Zuwachssteuer berechnet, so erteilt die Steuerbehörde einen Steuerbescheid, der die Person des Steuerpflichtigen, den Betrag der Zuwachssteuer, deren Berechnungsgrundlagen und die von der Steuererklärung abweichenden Punkte, ferner die zulässigen Rechtsmittel, die für sie festgesetzten Fristen, sowie die Behörden, bei denen sie anzubringen sind, angibt und zugleich die Anweisung zur Entrichtung der Steuer innerhalb einer bestimmten, mindestens einmonatlichen Frist enthält (§ 43, Reichszuwachsst.-Ges.). Gegen diesen Bescheid läßt das Ausf.-Gesetz (§ 1) das Rechtsmittel des Einspruchs zu, der binnen einer Frist von drei Monaten bei dem Verkehrssteueramt oder dem Direktor der Verkehrssteuern einzulegen ist. Die Frist beginnt mit der Zustellung des Bescheids; indessen können auch verspätete Einsprüche zugelassen werden, wenn die Einhaltung der Frist schuldlos versäumt worden ist. Ueber den Einspiuch entscheidet der Direktor der Verkehrssteuern durch einen mit Gründen versehenen Beschluß. Gegen diesen ist wiederum das Rechtsmittel der Berufung an den obersten Verwaltungsgerichtshof bis zu seiner Errichtung an den Kaiserlichen Rat zulässig. Die Berufung muß binnen einer Ausschlußfrist von einem Monat bei dem Verkehrssteueramt, dem Direktor der Verkehrssteuern oder dem obersten Verwaltungsgerichtshof (bzw. K. Rat) eingereicht werden. Die Kosten des Rechtsmittels fallen, wenn dasselbe als unbegründet zurückgewiesen worden ist, demjenigen zur Last, der es eingelegt hat; auch im Falle eines teilweisen Erfolges kann diesem ein angemessener Teil der Kosten auferlegt werden, wenn er nämlich ihm günstige Umstände nicht rechtzeitig geltend gemacht hat (§ 2). Das nach dem Reichsgesetz (§ 44) vorgesehene Rechtsmittel der Beschwerde- sowie der ordentliche Rechtsweg sind nach § 3 des Ausführ.Ges. ausgeschlossen.

Von dem Ertrag der Zuwachssteuer erhalten das Reich 50 v. H., weitere 10 v. H. fallen, soweit nicht die Landesgesetzgebung ein anderes bestimmt, dem einzelnen Bundesstaat als Entschädigung für die Verwaltung und Erhebung der Steuer zu (§ 58 Reichszuwachsst.Ges.). Auf die Erhebung und Abführung der den Gemeinden zufließenden 40 v. H. finden die Vorschriften des Art. 16 des Etatsgesetzes vom 5. Mai 1855 Anwendung.

Digitized by Google

Die Entwicklung des öffentlichen Rechtes in Preussen im Jahre 1913.

Von

Professor Dr. **Friedrich Giese** in Posen.

Das große gesetzgeberische Ereignis des verflossenen Jahres war das Wassergesetz vom 7. April 1913 (Ges.-Slg. 1913, Nr. 14, S. 53—188). Gegenüber dieser außerordentlich wichtigen und glücklichen, auf langjährigen gründlichen Vorarbeiten beruhenden Kodifikation eines bis dahin in einem kaum übersehbaren Gewirr einzelner Vorschriften [1]) zerstreuten Stoffes treten sämtliche übrigen Gesetze und Verordnungen des Berichtjahres entschieden in den Hintergrund. Es entspricht der Bedeutung des Wassergesetzes, daß sein Inhalt aus berufener sachkundiger Feder in besonderer Darstellung gewürdigt wird [2]). Die nachstehende Uebersicht beschränkt sich demgemäß auf die systematische Wiedergabe des Rechtsinhaltes der zahlreichen kleineren gesetzgeberischen Veröffentlichungen des Jahres 1913. Nicht zur Verabschiedung gelangt ist der Entwurf eines Ausgrabungsgesetzes (Entwurf nebst Begründung in den Drucksachen des Hauses der Abg., 21. Leg.-Per., V. Sess. 1912/13, Nr. 1196, S. 8020 ff.), welches einen wirksamen Rechtsschutz des vaterländischen Erbes an Bodenaltertümern, die von der Entwicklung des Landes seit den frühesten menschlichen und noch vormenschlichen Zuständen Kunde geben, herbeiführen sollte [3]). Der Entwurf ist aber inzwischen dem am 8. Januar 1914 wiedereröffneten Landtage aufs neue vorgelegt worden [4]). Da Gesetze und Verordnungen rein privatrechtlichen Inhaltes nicht erlassen worden sind, gibt der folgende Bericht wiederum [5]) ein Bild der gesamten Entwicklung des preußischen Landesrechts im Jahre 1913 mit Ausschluß lediglich des Wassergesetzes. Die Gliederung des Stoffes entspricht derjenigen des vorjährigen Referates, nur sind die die Rechtspflege betreffenden Bestimmungen am Schluß unter einer besonderen Ueberschrift zusammengefaßt worden. Was die äußere Form angeht, so ist an Stelle der bisher üblichen Weise des wörtlichen Abdruckes wichtigerer Gesetze oder

1) § 399 Abs. 2 des Wassergesetzes hebt nicht weniger als 79 ältere Gesetze, Verordnungen usw. auf.

2) Diese Berichterstattung wird erst nach Erlaß aller wichtigen Ausführungsvorschriften im folgenden Jahrgang geschehen. (Anm. d. Red.).

3) Begründung a. a. O. 8022.

4) Das Ausgrabungsgesetz ist unter dem 26. März 1914 (Ges.-Slg. 1914, 41) erlassen worden.

5) Wie der vorige. Vgl. Jahrbuch VII, 1913, 131 ff.

Digitized by Google

Gesetzesausschnitte durchweg der Inhalt der Gesetze und Verordnungen systematisch in den Darstellungstext hineingearbeitet worden. Diese Aenderung erschien unbedenklich, da die Preußische Gesetzsammlung im ganzen Reichsgebiet ohne besondere Schwierigkeit zu beschaffen ist.

A. Verfassungsrecht.

I. Staatsverfassung.

1. Staatsgebiet.

Die Landesgrenze der preußischen Monarchie gegen das Herzogtum Anhalt erfuhr eine Aenderung auf Grund des preußisch-anhaltischen Staatsvertrages vom 12. Februar 1913 (Ges.-Slg. 1913, 264) durch das Gesetz über die Aenderung der Landesgrenze gegen das Herzogtum Anhalt in den Gemarkungen Abberode und Steinbrücken (Mansfelder Gebirgskreis) und Möst und Schierau (Kreis Bitterfeld) vom 19. Mai 1913 (Ges.-Slg. 1913, 263). Die aus der Gemarkung Sollnitz des anhaltischen Kreises Dessau abgetretene Gebietsfläche wurde dem Kreise Bitterfeld, die aus den Feldlagen Abberode und Steinbrücken der Gemarkung Tilkerode des anhaltischen Kreises Ballenstedt abgetretene Gebietsfläche dem Mansfelder Gebirgskreise zugeteilt. Für diese Gebietsteile ist das preußische Recht in Kraft getreten, jedoch mit der Maßgabe, daß auf die Rechtsverhältnisse des Stein- und Braunkohlenbergbaues nicht das Gesetz vom 22. Februar 1869 (Ges.-Slg. 401), sondern das Allgemeine Berggesetz vom 24. Juni 1865 Anwendung findet. Das Gesetz hat die Mißstände beseitigt, welche dadurch hervorgerufen wurden, daß die Gemarkungen der Dörfer Abberode und Steinbrücken teils zu Preußen, teils zu Anhalt gehörten. Die neuen Landesgrenzen bilden auch die Grenzen der Kirchengemeinden.

Eine Aenderung der Grenzen der Kreise Calbe und Jerichow I im Regierungsbezirk Magdeburg erfolgte durch das Gesetz vom 31. März 1913 (Ges.-Slg. 1913, 37), indem die Landgemeinden Grünewalde und Elbenau aus dem Kreise Jerichow I ausschieden und der zum Kreis Calbe gehörigen Stadtgemeinde Schönebeck zugelegt wurden (§ 1); ferner wurden einzelne Parzellen des Forstgutsbezirkes Grünewalde und des Kreises Jerichow mit Schönebeck vereinigt (§ 2). Alle diese Landgemeinden und Parzellen schieden zugleich aus dem 3. Wahlbezirk des Reg.-Bez. Magdeburg aus und wurden dem 7. Wahlbezirk dieses Reg.-Bez. zugeteilt (§ 3).

2. Landtag.

Nachdem durch Königliche Verordnung vom 7. Mai 1913 (Ges.-Slg. 1913, 191) auf Grund der Artikel 51 und 77 der Verfassungsurkunde das Haus der Abgeordneten aus rein formellen Gründen (zwecks vorzeitiger Beendigung der 21. Legislaturperiode) aufgelöst (§ 1) und das Herrenhaus vertagt (§ 2) worden war, wurden nach Neuwahl des Abgeordnetenhauses (am 16. Mai) beide Häuser des Landtages durch die Königliche Verordnung vom 4. Juni 1913 (Ges.-Slg. 1913, 267) zu einer ganz kurzen Tagung auf den 12. Juni 1913, sodann durch die Königliche Verordnung vom 8. Dezember 1913 (Ges.-Slg. 1913, 401) zur ordentlichen Tagung auf den 8. Januar 1914 nach Berlin zusammenberufen.

Digitized by Google

3. Staatsbehörden.

Die nach der Verordnung über die Einsetzung von Wasserstraßenbeiräten für die staatliche Wasserbauverwaltung vom 25. Februar 1907 (Ges.-Slg. 1907, 31)[1]) bis zum 31. März 1913 laufende 2. Wahlperiode der Wasserstraßenbeiräte und des Gesamt-Wasserstraßenbeirats wurde durch Königliche Verordnung vom 7. April 1913 (Ges.-Slg. 1913, 189) bis zum 31. März 1914 verlängert.

Neue Amtsgerichte sind errichtet worden in Gladbeck (Verordnung vom 15. Januar 1913 betr. das Inkrafttreten des Gesetzes vom 28. Mai 1912 über die Errichtung eines Amtsgerichts in Gladbeck; Ges.-Slg. 1913, 11) in Gronau i. Westf. (Gesetz vom 30. April 1913, Ges.-Slg. 1913, 221), in Brühl (Gesetz vom 30. April 1913, Ges.-Slg. 1913, 222) und in Wetter (Verordnung vom 3. November 1913 betr. das Inkrafttreten des Gesetzes vom 16. Juni 1909 über die Errichtung eines Amtsgerichts in Wetter; Ges.-Slg. 1913, 395).

Eine Aenderung haben die Amtsgerichtsbezirke Köslin und Zanow (Gesetz vom 9. Januar 1913, Ges.-Slg. 1913, 7), Demmin und Loitz (Gesetz vom 9. Januar 1913, Ges.-Slg. 1913, 8), Brieg und Löwen (Gesetz vom 9. Januar 1913, Ges.-Slg. 1913, 8), Jüterbog, Luckenwalde und Treuenbrietzen (Gesetz vom 9. Januar 1913, Ges.-Slg. 1913, 9), Bad Orb und Gelnhausen (Gesetz vom 9. Januar 1913, Ges.-Slg. 1913, 10), Beckum und Oelde (Gesetz vom 9. Januar 1913, Ges.-Slg. 1913, 10), Altdamm, Gollnow, Greifenhagen und Stargard i. Pomm. (Gesetz vom 13. April 1909, Ges.-Slg. 1909, 29, in Kraft gesetzt durch Verordnung vom 13. Februar 1913, Ges.-Slg. 1913, 22), Gommern und Schönebeck (Gesetz vom 31. März 1913, Ges.-Slg. 1913, 37), Blumenthal und Lesum (Gesetz vom 30. April 1913, Ges.-Slg. 1913, 223), Berent, Pr. Stargard und Schöneck (Gesetz vom 31. März 1911, Ges.-Slg. 1911, 57, in Kraft gesetzt durch Verordnung vom 22. Juli 1913, Ges.-Slg. 1913, 367) erfahren.

4. Staatsbeamte.

Wichtige Neuerungen in den Dienstverhältnissen der Beamten der Amtsanwaltschaft brachte das Gesetz vom 24. Februar 1913 (Ges.-Slg. 1913, 25)[2]). Die näheren Vorschriften über die Einrichtung der Amtsanwaltschaft finden sich in den landesrechtlichen Ausführungsgesetzen zum deutschen Gerichtsverfassungsgesetz. Das preußische Ausführungsgesetz vom 24. April 1878 ging von der Erwägung aus, daß die amtsanwaltlichen Geschäfte nicht umfangreich genug seien, um die volle Arbeitskraft eines Beamten in Anspruch zu nehmen, und daher im Nebenamt versehen werden könnten. Demgemäß sah es auch von der Forderung des Nachweises einer besonderen Befähigung ab und gewährte dadurch der Justizverwaltung für die Auswahl der erforderlichen Kräfte den nötigen Spielraum. Es verpflichtete die Vorsteher der Gemeindeverwaltung am Sitz des Amtsgerichts zur Uebernahme der amtsanwaltschaftlichen Geschäfte, stellte den Gemeindebehörden jedoch frei, sich von dieser Verpflichtung durch Vorschlag einer andern geeigneten und dazu bereiten Person zu befreien. Daneben traf es indes Vorsorge, daß mit den Geschäften eines Amtsanwaltes auch gewisse Justizbeamte, namentlich Staatsanwälte und Gerichtsassessoren, betraut werden können. Die erhebliche Zunahme der Geschäfte der Amtsanwaltschaft an Umfang und an Bedeutung führte neuerdings zur Schaffung etatsmäßiger

1) An Stelle dieser Verordnung ist mittlerweile die Verordnung vom 2. März 1914 (Ges.-Slg. 1914, 27) getreten.

2) Begründung zum Gesetzentwurf in den Drucks. d. Hauses d. Abg. 21. Legisl. V. Session, 1912/13, Nr. 608, S. 4351 ff.

Digitized by Google

Amtsanwaltsstellen, ja zur Bestellung von Staatsanwälten zu Ersten Amtsanwälten bei mehreren größeren Amtsgerichten. Dieser Entwicklungsgang ließ es angezeigt erscheinen, in gewissen Beziehungen die Dienstverhältnisse der Beamten der Amtsanwaltschaft anderweitig zu regeln. Dies ist geschehen durch das vorliegende Gesetz vom 24. Februar 1913, das formell eine Novelle zum Ausführungsgesetz zum deutschen GVG. vom 24. April 1878 (Ges.-Slg. 1878, 230) und zum Gesetz betr. die Abänderung von Bestimmungen der Disziplinargesetze vom 9. April 1879 (Ges.-Slg. 1879, 345) darstellt. Es sind im einzelnen nachstehende Aenderungen getroffen worden. Die Ernennung der Amtsanwälte erfolgt nicht mehr durch den Oberstaatsanwalt nach Anhörung des Regierungspräsidenten, sondern grundsätzlich durch den Justizminister, der allerdings diese Befugnis den Oberstaatsanwälten übertragen kann. Sodann ist, während bis dahin die Ernennung der etatsmäßigen Amtsanwälte nur widerruflich erfolgen konnte, bestimmt worden, daß diejenigen Amtsanwälte, welche eine in dem Besoldungsetat aufgeführte Stelle bekleiden, gegen festes Gehalt auf Lebenszeit, die übrigen auf Kündigung angestellt werden. Das Erfordernis der Anhörung des Regierungspräsidenten bei der Ernennung der Amtsanwälte ist auf diejenigen Fälle beschränkt, wo es sich um die Ernennung von Gemeindebeamten oder von der Gemeinde vorgeschlagener Personen handelt. Unberührt geblieben ist das Recht des Justizministers, die Geschäfte des Amtsanwalts gewissen Justizbeamten zu übertragen. Als solche kommen Staatsanwälte, Gerichtsassessoren (sofern sie nicht gleichzeitig mit richterlichen Geschäften in Strafsachen betraut sind), Referendare und Gerichtsschreiber in Betracht; diese Beamten sind verpflichtet, die Geschäfte des Amtsanwalts zu übernehmen. Die vorgedachte teilweise Beseitigung der Widerruflichkeit der Anstellung ergab die Notwendigkeit einer Abänderung der Disziplinarvorschriften, um bei disziplinarischen Verfehlungen als Ersatz für den Widerruf der Anstellung die Entfernung aus dem Amte im Wege des für die übrigen Justizbeamten geltenden förmlichen Disziplinarverfahrens zu ermöglichen. Zu diesem Zwecke ist § 15 des Gesetzes vom 9. April 1879, der die für die Polizeianwälte getroffenen Bestimmungen des Disziplinargesetzes vom 21. Juli 1852 auf die Amtsanwälte für anwendbar erklärte, durch einen Zusatz erweitert worden, demzufolge auf diejenigen Amtsanwälte, die ein sonstiges Hauptamt nicht bekleiden, für das förmliche Disziplinarverfahren die Zuständigkeitsvorschriften des § 64 des Disziplinargesetzes Anwendung finden. Gleichzeitig sind die bezeichneten Amtsanwälte den übrigen Justizbeamten auch bezüglich des Ordnungsstrafrechts gleichgestellt worden. Es kann der Oberstaatsanwalt Geldstrafen bis 90 Mk. verhängen, der Erste Staatsanwalt außer Warnungen auch Verweise erteilen und Geldstrafen bis 30 Mk. auferlegen. Endlich hat der Erste Amtsanwalt die Befugnis erhalten, gegen seine Bureau- und Unterbeamten Geldstrafen bis 9 Mk., also in demselben Umfange wie im entsprechenden Falle der aufsichtführende Amtsrichter, zu verhängen.

Den Rang der Veterinärbeamten ordnet ein Allerh. Erlaß vom 15. Januar 1913 (Ges.-Slg. 1913, 16); danach erhalten die etatmäßigen Departementstierärzte den Rang der Räte 4. Klasse und den Amtstitel „Regierungs- und Veterinärrat", später als Auszeichnung den Charakter als „Geheimer Veterinärrat", die etatmäßigen Kreistierärzte den Rang der Räte 5. Klasse, später als Auszeichnung den Charakter als „Veterinärrat". Eine Königliche Verordnung vom gleichen Tage betrifft die Reisekosten der Veterinärbeamten (Ges.-Slg. 1913, 15), d. h. der Kreistierärzte und der Professoren der tierärztlichen Hochschulen sowie der Regierungs- und Veterinärräte, soweit ihnen die Wahrnehmung der kreistierärztlichen Geschäfte für einen bestimmten Bezirk übertragen ist.

Digitized by Google

Ueber die Reisekosten der Offiziere und Mannschaften der Landgendarmerie erging die Königliche Verordnung vom 9. August 1913 (Ges.-Slg. 1913, 372).

II. Gemeindeverfassung.

1. Gemeindegebiet.

Das Gesetz betr. Veränderung der Grenzen der Kreise Calbe und Jerichow I im Reg.-Bez. Magdeburg vom 31. März 1913 (Ges.-Slg. 1913, 37) ist bereits oben erwähnt worden. Eine Erweiterung des Stadtkreises Linden durch Einverleibung der Landgemeinde Ricklingen brachte das Gesetz vom 14. Mai 1913 (Ges.-Slg. 1913, 249).

2. Gemeindebehörden.

Die Zahl der Deputierten der Landgemeinden im Kreistage des Kreises Adelnau im Reg.-Bez. Posen ist durch Königl. Verordnung vom 3. Februar 1913 (Ges.-Slg. 1913, 21) von drei auf vier erhöht worden. Die Zahl der nach Artikel VA Nr. 1 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung und die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden in der Provinz Posen vom 19. Mai 1889 (Ges.-Slg. 1889, 108) vom Provinziallandtage zu wählenden Mitglieder des Provinzialausschusses der Provinz Posen auf 10 und die Zahl der alle drei Jahre ausscheidenden Mitglieder oder Stellvertreter für jedesmal auf 5 festgesetzt worden (Königl. Verordnung vom 10. Mai 1913, Ges.-Slg. 1913, 262).

B. Verwaltungsrecht.

I. Finanzverwaltung.

Der preußische Staatshaushaltsetat wurde für das Etatsjahr 1913 durch Gesetz vom 10. Mai 1913 (Ges.-Slg. 1913, 193) in Einnahme und Ausgabe auf 4 595 736 227 Mk., also wiederum verspätet und daher unter nachträglicher Genehmigung der zwischenzeitlich innerhalb der Etatsgrenzen geleisteten Ausgaben festgestellt. Das Gesetz vom 10. Februar 1913 (Ges.-Slg. 1913, 17), setzte einen Nachtrag zum Staatshaushaltsetat für das Etatsjahr 1912 in Einnahme und Ausgabe auf 60 900 000 M. fest.

Die Aufnahme von Anleihen wird angeordnet durch die Eisenbahnanleihegesetze vom 28. Mai 1913 (Ges.-Slg. 1913, 277) und vom 9. Juni 1913 (Ges.-Slg. 1913, 326), das Gesetz betr. die Bewilligung weiterer Staatsmittel zur Verbesserung der Wohnungsverhältnisse von Arbeitern, die in staatlichen Betrieben beschäftigt sind, und von gering besoldeten Staatsbeamten vom 28. Mai 1913 (Ges.-Slg. 1913, 270), das Gesetz betr. die Bereitstellung von Staatsmitteln zur Förderung der Landeskultur und der inneren Kolonisation [1]) vom 28. Mai 1913 (Ges.-Slg. 1913, 293), das Gesetz über die Bereitstellung weiterer Geldmittel für die nach dem Gesetze vom 12. August 1905 (Ges.-Slg. 335) durchzuführende Regelung der Hochwasser-, Deich- und Vorflutverhältnisse an der oberen und mittleren Oder vom 30. Mai 1913 (Ges.-Slg. 1913, 273) und das Gesetz betr. den Aus-

1) Begründung zum Gesetzentwurf in den Drucks. des Hauses der Abg., 21. Legisl., V. Session, 1912/13, Nr. 1268, S. 8656 f.

Digitized by Google

bau von Wasserkräften im oberen Quellgebiete der Weser vom 9. Juni 1913 (Ges.-Slg. 1913, 343)[1].

In das Gebiet des staatlichen Abgabenwesens fällt zunächst die Königl. Verordnung betr. die für die Veranlagung des Wehrbeitrags zuständigen Behörden vom 7. August 1913 (Ges.-Slg. 1913, 371). Diese auf Grund der §§ 35 und 48 des Reichsgesetzes über einen einmaligen außerordentlichen Wehrbeitrag vom 3. Juli 1913 (RGBl. 1913, 505) ergangene Verordnung weist die Veranlagung des Wehrbeitrags den Einkommensteuer-Veranlagungskommissionen zu. Gegen den Veranlagungsbescheid und den Feststellungsbescheid steht dem Beitragspflichtigen die Berufung an die Einkommensteuer-Berufungskommission, gegen deren Entscheidung die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht zu. Auf das Rechtsmittelverfahren sind die §§ 44, 49—54 des Einkommensteuergesetzes sinngemäß anzuwenden. Die Androhung und Festsetzung von Zwangsstrafen, die Festsetzung von Wehrbeitragszuschlägen, die Wehrbeitragsermäßigungen, die Festsetzung der von dem Beitragspflichtigen zu erstattenden Kosten, die Stundungen und die Genehmigung der Entrichtung des Wehrbeitrags in Teilbeträgen erfolgen durch die Vorsitzenden der Einkommensteuer-Veranlagungskommissionen. Gegen die Entscheidung steht innerhalb vier Wochen die Beschwerde an den Vorsitzenden der Einkommensteuer-Berufungskommission offen. Soweit die Regierungen (für Berlin die Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern) nach dem Einkommensteuergesetz zur Mitwirkung berufen sind, haben diese Behörden auch die gleichartigen Entscheidungen hinsichtlich des Wehrbeitrags zu treffen. Die Gemeinden und Gutsbezirke müssen ohne Vergütung die veranlagten Beiträge im einzelnen erheben und an die zuständigen Staatskassen abführen.

Ein Allerh. Erlaß vom 15. August 1913 (Ges.-Slg. 1913, 389) ermächtigt den Finanzminister, die nach den Gesetzen über die direkten Steuern durch gerichtliches rechtskräftiges Urteil auferlegten Geld- und Ersatzhaftstrafen einschließlich der Vertretungsverbindlichkeiten, ferner den Minister des Innern, die wegen Zuwiderhandlungen gegen § 33 in Verbindung mit § 147 Abs. 1 Nr. 1 der Gewerbeordnung gerichtlich erkannten Geld- und Ersatzhaftstrafen, sowie die Kosten des Verfahrens niederzuschlagen oder zu ermäßigen; er ermächtigt ferner beide Minister und die zuständigen Provinzialbehörden, mit Rücksicht auf ein Gnadengesuch bis zu dessen endgültiger Entscheidung die Aussetzung der Strafvollstreckung anzuordnen, und bestimmt endlich, daß die beteiligten Justizbehörden diesen Entschließungen Folge zu leisten haben.

II. Polizei.

Die sog. „lex Adickes" (Gesetz betr. die Umlegung von Grundstücken in Frankfurt a. M. vom 28. Juli 1902 nebst Novelle vom 8. Juli 1907) ist durch das Gesetz vom 5. Juni 1913 (Ges.-Slg. 1913, 302) in der Landgemeinde Griesheim a. M., Kreis Höchst, mit der Maßgabe eingeführt worden, daß an Stelle des Magistrats der kollegialische Gemeindevorstand (Gemeinderat) tritt.

Ein Allerh. Erlaß vom 7. April 1913 (Ges.-Slg. 1913, 190) betrifft die Wegepolizei in Westfalen. Er bestimmt, daß die durch § 10 des Regulativs vom 7. Juni 1844 (über das Verfahren bei Chausseepolizei- und Chausseegeldübertretungen) hinsichtlich der Chaussee-

1) Begründung zum Gesetzentwurf in den Drucks. des Hauses der Abg., 21. Legisl., V. Session, 1912/13, Nr. 932 A, S. 6333 ff.

Digitized by Google

polizei begründete Zuständigkeit der Landräte auch in der Provinz Westfalen und in den nicht zum ehemaligen Appellationsgerichtshof in Cöln gehörenden Teilen der Rheinprovinz Geltung hat.

Die wasserpolizeilichen und verkehrspolizeilichen Vorschriften der das Wasserrecht und das Verkehrswesen betreffenden Gesetze des Berichtjahres werden an späterer Stelle darzulegen sein.

III. Kirchen- und Unterrichtswesen.

Durch Staatsvertrag zwischen Preußen und Sachsen-Meiningen vom 19. Juni 1913 (Ges.-Slg. 1913, 397) ist die pfarramtliche Verbindung der im Königreich Preußen bestehenden Kirchengemeinde Kühndorf mit der im Herzogtum Sachsen-Meiningen bestehenden Kirchengemeinde Utendorf mit dem 1. Januar 1914 aufgehoben worden. Der Vertrag ist nach erteilter landesherrlicher Genehmigung durch die Erklärung des preußischen Ministers der auswärtigen Angelegenheiten vom 27. Oktober 1913 ratifiziert und diese Erklärung unter dem 26. November 1913 zur öffentlichen Kenntnis gebracht worden (Ges.-Slg. 1913, 398).

Von großer Bedeutung ist das Gesetz betr. die Verpflichtung zum Besuche ländlicher Fortbildungsschulen in den Provinzen Brandenburg, Pommern, Sachsen, Schleswig-Holstein, Westfalen sowie in der Rheinprovinz und in den Hohenzollernschen Landen vom 19. Mai 1913 (Ges.-Slg. 1913, 301) [1]. „Die Schaffung einer gesetzlichen Unterlage für die Einführung der Verpflichtung zum Besuche ländlicher Fortbildungsschulen in der Provinz Hessen-Nassau durch das Gesetz vom 8. August 1904 (Ges.-Slg. S. 242) hat sich als ein wirksames Mittel zur Förderung des ländlichen Fortbildungsschulwesens erwiesen. Infolge mehrfacher Anregungen aus dem Hause der Abgeordneten sind die gleichen Anordnungen durch die Gesetze vom 25. Januar 1909 (Ges.-Slg. S. 7) und 2. Juli 1910 (Ges.-Slg. S. 129) für die Provinzen Hannover und Schlesien getroffen worden. Neuerdings haben die zur Wahrnehmung der provinziellen, insbesondere der ländlichen Interessen berufenen Organe der Provinzen Brandenburg, Pommern, Sachsen, Schleswig-Holstein, Westfalen und der Rheinprovinz sowie die kommunalständische Vertretung der Hohenzollernschen Lande den Erlaß gesetzlicher Vorschriften zur Einführung des Besuchszwanges durch die Gemeinden oder die Kreisausschüsse auch für ihre Gebiete beantragt“ [2]. Diesen Wünschen ist durch das neue Gesetz entsprochen worden. Für die nicht mehr schulpflichtigen, unter 18 Jahre alten männlichen Personen kann durch statutarische Bestimmung einer Gemeinde für drei aufeinanderfolgende Winterhalbjahre die Verpflichtung zum Besuch einer ländlichen Fortbildungsschule begründet werden. In gleichem Umfange kann in den oben bezeichneten Provinzen außer Schleswig-Holstein für Gutsbezirke mit Zustimmung des Gutsbesitzers auf Antrag des Gutsvorstehers der Kreisausschuß die Verpflichtung zum Besuch einer solchen Schule beschließen. In Schleswig-Holstein hat der Kreisausschuß erweiterte Befugnisse, hier kann die Verpflichtung zum Besuche einer ländlichen Fortbildungsschule vom Kreisausschuß mit Zustimmung des Regierungspräsidenten für sämtliche oder einzelne Landgemeinden und Gutsbezirke beschlossen werden. In dem Statut bzw. dem Beschluß sind die zur Durchführung der Verpflichtung erforderlichen Bestimmungen

1) Begründung zum Gesetzentwurf in den Drucks. des Herrenhauses 1912, Nr. 160. S. 606 ff.
2) Begründung a. a. O. S. 606.

Digitized by Google

zu treffen, namentlich über die zur Sicherung eines regelmäßigen Schulbesuchs den Schulpflichtigen sowie ihren Eltern, Vormündern und Arbeitgebern obliegenden Verpflichtungen, über die Ordnung in der Fortbildungsschule und über die Fürsorge für ein gebührliches Verhalten der Schüler. Die Zeiten für den Unterricht sind vom Gemeindevorstand bzw. Kreisausschuß festzusetzen und in ortsüblicher Weise bekanntzumachen. Fortbildungsschulpflichtig sind die nicht mehr volksschulpflichtigen männlichen Personen unter 18 Jahren; befreit ist, wer die Berechtigung zum einjährig-freiwilligen Militärdienst erworben hat, ferner wer eine deutsche Innungs-, Fach- oder andere Fortbildungsschule besucht oder einen entsprechenden anderen Unterricht erhält, sofern dieser Schulbesuch oder Unterricht vom Regierungspräsidenten als ausreichender Ersatz für den allgemeinen Fortbildungsunterricht anerkannt wird; das Statut kann weitere Ausnahmen bestimmen. An Sonntagen darf in der Regel kein Unterricht erteilt werden. Zuwiderhandlungen gegen die vorstehenden oder durch Statut oder Beschluß erlassenen Bestimmungen werden mit Geldstrafe bis zu 20 Mk., im Unvermögensfalle mit Haft bis zu drei Tagen für jeden Fall bestraft.

IV. Bergbau.

Auf Grund des § 84 des Knappschaftsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachungen vom 17. Juni und 30. Dezember 1912 (Ges.-Slg. 1912, 137; 1913, 2) erließ der König am 8. Dezember 1913 je eine neue Verordnung über **das schiedsgerichtliche Verfahren bei knappschaftlichen Streitigkeiten** (Schiedsgerichtsordnung) (Ges.-Slg. 1913, 403) und über **das Verfahren vor dem Oberschiedsgericht in Knappschaftsangelegenheiten** (Oberschiedsgerichtsordnung) (Ges.-Slg. 1913, 420).

Die Schiedsgerichtsordnung enthält zunächst für die auf Grund des § 71 des Knappschaftsgesetzes gebildeten Knappschafts-Schiedsgerichte allgemeine Bestimmungen über die geschäftsführenden Funktionen des Vorsitzenden des Schiedsgerichts (§ 1), die Zuziehung der Beisitzer (§ 2), den Ausschluß und die Ablehnung von Mitgliedern des Schiedsgerichts (§§ 3—5), die Entscheidung von Zuständigkeitsstreiten (§ 6), Geschäftsbericht (§ 7), Geschäftssprache (deutsch! § 8), Siegel (§ 9), Beaufsichtigung des Schiedsgerichts (§ 10). Hieran schließen sich sehr eingehende Bestimmungen über das Verfahren und seine Kosten: Form und Inhalt der Berufung auf schiedsgerichtliche Entscheidung (§§ 11—13), Prozeßfähigkeit (§§ 13, 14), vorbereitendes Verfahren (§§ 15—20), Vorentscheidung des Vorsitzenden (§§ 21, 22), mündliche Verhandlung (§§ 22 ff.), Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen (§§ 25—32, 38), Einnahme des Augenscheins (§ 33), Mitteilung der Beweisverhandlungen (§ 34), Verweisung auf den ordentlichen Rechtsweg (§ 35), Ort und Zeit der Verhandlung (§§ 36, 37), Bevollmächtigte und Beistände (§§ 40, 41), Mündlichkeit und Oeffentlichkeit (§§ 42, 43), Sitzungspolizei (§ 44), Hergang in der mündlichen Verhandlung (§§ 45 ff.), insbesondere Beweiserhebung (§§ 46, 47), Niederschrift (§§ 48—51), Vergleich (§ 52), Entscheidung (§§ 53—60), Form der Ausfertigungen und Abschriften (§ 61), Berichtigungen und Ergänzungen (§§ 62, 63), Rechtskraftvermerk (§ 64), Fristen, Zustellungen und Wiederaufnahmeverfahren (§§ 39, 65), Kosten des Verfahrens (§§ 66—69). Besondere Vorschriften gelten für die auf Grund des § 80 des Knappschaftsgesetzes zur schiedsgerichtlichen Entscheidung von Knappschaftsangelegenheiten bestellten besonderen Oberversicherungsämter

Digitized by Google

(Knappschafts-Oberversicherungsämter) (§ 70). Die Verordnung ist am 1. Januar 1914 in Kraft getreten (§ 71).

Die ebenfalls seit diesem Tage (§ 64) geltende Oberschiedsgerichtsordnung enthält in entsprechender Weise (allgemeine) Bestimmungen über die Verfassung des Oberschiedsgerichts (§§ 1—10), über das Verfahren vor dem Oberschiedsgericht auf Revision und Beschwerde hin (§§ 11—58), über die Anwendung bzw. Modifikation dieser Verfahrensvorschriften in besonderen Fällen (§ 2 Abs. 4 des Knappschaftsgesetzes sowie § 6 und § 70 Abs. 2 der vorerwähnten Schiedsgerichtsordnung; § 59) und über die Kosten (§§ 60 bis 63).

V. Landeskultur und Fischerei.

1. Ansiedelungswesen.

Das Gesetz über Stärkung des Deutschtums in einigen Landesteilen (Besitzfestigungsgesetz) vom 26. Juni 1912 (Ges.-Slg. 1912, 183) hatte der preußischen Staatsregierung 100 Millionen Mark mit der Bestimmung zur Verfügung gestellt, zur Festigung und Stärkung des deutschen ländlichen Besitzstandes in den national gefährdeten Teilen der Provinzen Ostpreußen, Pommern, Schlesien und Schleswig-Holstein 1. ländliche Grundstücke, — bäuerliche und größere Güter, — zu erwerben und gegen Uebernahme einer festen Geldrente im ganzen oder unter besonderen Umständen auch stückweise gegen vollständige Schadloshaltung des Staates an deutsche Landwirte und Arbeiter zu veräußern, 2. den Staat mit Stammeinlagen bei gemeinnützigen Gesellschaften zu beteiligen, denen die Vermittlung bei der Bildung der Rentengüter und die Sicherung der Schadloshaltung des Staates übertragen werde. Welche Landesteile als national gefährdet anzusehen seien, sollte durch Königliche Verordnung bestimmt werden. Diese Verordnung über das Anwendungsgebiet des Besitzfestigungsgesetzes vom 26. Juni 1912 erging unter dem 12. März 1913 (Ges.-Slg. 1913, 33); sie führt diejenigen Regierungsbezirke, Kreise, Kreisteile, Amtsbezirke, Stadtbezirke und Flecken der oben genannten Provinzen auf, in denen das Besitzfestigungsgesetz anwendbar sein soll, (§ 1) und betraut mit der Ausführung der Verordnung den Landwirtschaftsminister, den Minister des Innern und den Finanzminister (§ 2).

Neue Maßnahmen zur Stärkung des Deutschtums in den Provinzen Westpreußen und Posen brachte das Gesetz vom 28. Mai 1913 (Ges.-Slg. 1913, 269) [1]). Die ersten Anstalten zum Schutz und zur Stärkung des Deutschtums in diesen beiden Provinzen gegen polnische Volkstumsbestrebungen hatte das Gesetz vom 26. April 1886 betr. die Beförderung deutscher Ansiedlungen in den Provinzen Westpreußen und Posen (Ges.-Slg. 1886, 131) getroffen. Da die gefahrdrohende Entwicklung des polnischen Volksteils weiter vordrang, ergingen zu jenem Gesetz Nachträge am 20. April 1898, 1. Juli 1902 und 20. März 1908. Die Mittel, welche diese Gesetze „zur Stärkung und Erhaltung des Deutschtums gegenüber dem Vordringen des Polentums bestimmt haben, sind die Vermehrung des deutschen Bauernstandes durch Erwerb von Grundstücken und ihre Besiedlung mit Bauern und Arbeitern, der Ankauf von Gütern zur Einrichtung als Domänen und der Kauf von Forstgrundstücken, die wirtschaftliche und nationale Festigung

1) Begründung zum Gesetzentwurf in den Drucks. des Hauses der Abg., 21. Legisl., V. Session, 1912/13, Nr. 1227, S. 8209 ff.

Digitized by Google

des vorhandenen deutschen ländlichen Grundbesitzes, der Bauern- sowohl wie der größeren Güter, und die Förderung der Seßhaftmachung selbständiger deutscher Arbeiter auf dem Lande. Für diese Aufgaben sind der Staatsregierung im ganzen 725 Millionen Mark zur Verfügung gestellt worden, und zwar für die Hauptaufgabe, die Bauernvermehrung, 475 Millionen Mark, für Domänen- und Forstankäufe 125, für die Festigung des bäuerlichen Besitzes und die Förderung der Arbeitersiedlung 75 und für die Festigung größerer Güter 50 Millionen Mark" [1]). Da diese Geldmittel zum erheblichen Teile ausgegeben waren bzw. im Laufe des Jahres 1913 ihrer Erschöpfung entgegengingen, andrerseits die Rücksicht auf die Sicherung des deutschen Wesens des Staates gebieterisch die Fortsetzung der staatlichen Siedlungstätigkeit und die Durchführung der Besitzfestigung erheischten, hat das Gesetz vom 28. Mai 1913 zur Erhaltung, Festigung und Stärkung des Deutschtums in den Provinzen Westpreußen und Posen weitere Geldmittel bereitgestellt. Der in § 1 des Gesetzes vom 26. April 1886 der Staatsregierung zur Verfügung gestellte Fonds für die Siedlungstätigkeit und die bäuerliche Besitzfestigung ist um 175 Millionen Mark erhöht worden, wovon 100 Millionen zur Festigung bäuerlicher Güter durch Umwandlung in Ansiedlungsrentengüter und zur Förderung der Seßhaftmachung von Arbeitern auf dem Lande zu verwenden sind (Gesetz vom 28. Mai 1913, Art. I Nr. 1); der Fonds zur Erwerbung größerer Güter zwecks Veräußerung als Rentengüter gegen vollständige Schadloshaltung des Staates [2]) ist um 30 Millionen Mark (Art. I Nr. 2), der Fonds für Domänen- und Forstankäufe [3]) um 25 Millionen Mark erhöht worden (Art. II). Für die Bereitstellung der neuen Geldmittel gelten die Vorschriften in Art. III des Gesetzes vom 20. März 1908 (Ges.-Slg. 1908, 29).

2. Agrargesetzgebung.

Am 28. Mai 1913 erging auch das Gesetz betr. Abänderung von Zusammenlegungs- und Gemeinheitsteilungsgesetzen (Ges.-Slg. 1913, 285) [4]). Dieses Gesetz verdankt seine Entstehung dem Bestreben, den durch Hochwasserkatastrophen in der Rheinprovinz hervorgerufenen Schäden vorzubeugen, jedenfalls sie zu mindern. Zu diesem Zwecke erschien es namentlich geboten, die Zusammenlegung von Waldgrundstücken und Oedländereien besonders der im Gebirge und Hügellande befindlichen kahlen und schlecht bestockten Hänge und Kuppen zu erleichtern und ferner die Aufforstung und dauernde forstmäßige Bewirtschaftung solcher Grundstücke durch Heranziehung der Kreisverbände zu sichern. „Das Zusammenlegungsverfahren wirkt vorbeugend in zweierlei Hinsicht: 1. unmittelbar, indem es die Anlage von Wegen und Gräben unabhängig von den Eigentumsgrenzen an Stellen und in einer Lage ermöglicht, wo sie nach der Beschaffenheit des Geländes, insbesondere nach dessen Gefällverhältnissen, zweckmäßig sind; sämtlichen Wasserzügen und den Wegen mit ihren Seitengräben können mäßige Gefälle gegeben werden, durch die ein reißendes Abwärtsströmen des Wassers sowie ein Abschwemmen des Bodens und Gerölles von den Berghängen verhindert wird; die zur Verbauung von Wasserrissen erforderlichen Flächen können als gemeinschaftliche Anlagen ausgewiesen werden; 2. mittelbar, indem es durch eine Zusammenlegung der Oedländereien und Waldgrundstücke

1) Begründung a. a. O. S. 8209.
2) Gesetz vom 26. April 1886, § 7 a.
3) Gesetz betr. Maßnahmen zur Stärkung des Deutschtums in den Provinzen Westpreußen und Posen vom 1. Juli 1902, Art. II § 1.
4) Begründung zum Gesetzentwurf in den Drucks. des Hauses der Abg., 21. Legisl., V. Session, 1912/13, Nr. 612, S. 4876 ff.

Digitized by Google

einzelner Besitzer die Aufforstung erleichtert und damit die Schaffung geschlossener Forstschutzbezirke sowie eine bessere Waldpflege ermöglicht“ [1]). Und über die Aufforstung und forstmäßige Bewirtschaftung bemerkt die Begründung zum Gesetzentwurf: „Gelingt es an Stelle von kahlen und schlecht bestockten Höhen und Hängen gute forstmäßig bewirtschaftete Bestände zu schaffen, so wird dadurch die Gefahr großer Hochwasserschäden vermindert werden. Die aufsaugende Wirkung der Streu- und Moosdecke und die Widerstände an der bestockten Oberfläche verzögern den Abfluß. Der Hauptvorteil liegt aber in der Bindung des Erdreichs und der Verhinderung von Bodenabschwemmungen, Hangrutschungen und Geröllbildungen“ [2]). — Das neue Gesetz erleichtert zunächst die Zusammenlegung von Waldgrundstücken und Oedländereien unter Zustimmung der Mehrheit der Eigentümer, und zwar einmal durch Abänderung der für die Rheinprovinz maßgebenden Umlegungsgesetze, nämlich des Gesetzes betr. die Zusammenlegung der Grundstücke im Geltungsgebiete des rheinischen Rechtes vom 24. Mai 1885 (Ges.-Slg. 1885, 156), des Gesetzes betr. die wirtschaftliche Zusammenlegung der Grundstücke in dem Bezirke des Justizsenats zu Ehrenbreitstein vom 5. April 1869 (Ges.-Slg. 1869, 514) und der Gemeinheitsteilungsordnung für die Rheinprovinz, mit Ausnahme der Kreise Duisburg und Rees, sowie für Neu-Vorpommern und Rügen vom 19. Mai 1851 (Ges.-Slg. 1851, 371) (Art. II, III, IV des neuen Gesetzes), ferner durch die neue, für den ganzen Umfang der Rheinprovinz geltende Bestimmung des Art. I: Wenn von der wirtschaftlichen Umlegung von Grundstücken eine erhebliche Verbesserung der Landeskultur nach den Ermittelungen der Auseinandersetzungsbehörde zu erwarten ist, so kann diese einen Termin zur Erklärung darüber abhalten, ob die Umlegung der Grundstücke stattfinden soll; sie muß dies tun, wenn ein Viertel der Eigentümer der durch die Umlegung betroffenen Grundstücke es beantragt; wer in dem Termine nicht erscheint oder nicht verhandelt, gilt als zustimmend; das Verfahren bestimmt sich mit einigen Ausnahmen nach den Vorschriften über das Verfahren in Auseinandersetzungsangelegenheiten. — Ferner enthält das neue Gesetz für den Geltungsbereich der zitierten Gesetze vom 24. Mai 1885 und vom 5. April 1869 (d. h. für das Gebiet des rheinischen Rechtes und für das Gebiet des vormaligen Justizsenates zu Ehrenbreitstein) für solche dem Gebirgs- und Hügelland angehörende Gemarkungen, wo zur Vermeidung schwerer Hochwasserschäden die Zurückhaltung des Niederschlagwassers oder die Verhütung der Entstehung von Wasserrissen, Bodenabschwemmungen, Hangrutschungen, Geröll- oder Geschiebebildung notwendig ist, besondere Bestimmungen, welche nicht allein die Zusammenlegung der in Betracht kommenden Grundstücke, sondern auch deren Aufforstung und forstmäßige Bewirtschaftung, und zwar auch gegen den Willen der Eigentümer ermöglichen (Art. VI § 1). Zu diesem Zwecke kann, nachdem die in Frage kommenden Flächen in einem besonderen Verfahren durch den Regierungspräsidenten ermittelt sind (Art. VI § 2), wenn sich in dem von der Auseinandersetzungsbehörde abzuhaltenden Termin (Art. I Nr. 1) keine gesetzliche Mehrheit für die Zusammenlegung ergibt, auch der Kreisausschuß im Einverständnis mit dem Provinzialausschuß die Zusammenlegung beantragen (Art. VI § 5). Ueber die Zulässigkeit beschließt sodann die Generalkommission; gegen ihren Beschluß findet die Beschwerde an das Oberlandeskulturgericht statt (Art. VI § 6). Der Auseinandersetzungsplan bestimmt, welche Maßnahmen zur Erreichung des in Art. VI § 1 bezeichneten Zweckes zu ergreifen sind. Die Bestimmung, daß Flächen aufzuforsten oder forstmäßig zu bewirtschaften sind, kann nur im Einverständ-

1) Begründung a. a. O. S. 4876. 2) Daselbst S. 4877.

Digitized by Google

nis mit dem Regierungspräsidenten getroffen werden (Art. VI § 8). Die Eigentümer solcher Grundstücke sind zu einer Wirtschaftsgenossenschaft nach § 23 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes betr. Schutzwaldungen und Waldgenossenschaften vom 6. Juli 1875 (Ges.-Slg. 1875, 416) zu vereinigen, soweit ihre dauernde forstmäßige Bewirtschaftung nicht gesichert ist; über letztere Frage entscheidet der Regierungspräsident (Art. VI § 10). Erfolgt die forstmäßige Bewirtschaftung durch eine solche Genossenschaft oder durch einen Kommunalverband (ausgenommen die Provinz), so unterstehen diese hinsichtlich des Forstbetriebes und der Benutzung des Waldes der Aufsicht des Regierungspräsidenten (Art. VI § 13). Nach beendetem Verfahren kann der Regierungspräsident einzelne Grundstücke von der Beschränkung (§ 8) befreien, umgekehrt aber auch dem Aufforstungszwang unterliegende Grundstücke, deren dauernde forstmäßige Bewirtschaftung nicht mehr gesichert ist, mit der Genossenschaft (§ 10) vereinigen (Art. VI § 14). Die Nebenkosten des Verfahrens, die Folgeeinrichtungs- und Entschädigungskosten tragen zu je einem Drittel Kreis, Provinz und Staat (Art. VI § 12). Diese Vorschriften dürften die allmähliche Aufforstung aller in Betracht kommenden Oedländereien gewährleisten. — Endlich bestimmt Art. VII des Gesetzes für das unter der Herrschaft des Preußischen Allgemeinen Landrechts stehende Gebiet der Rheinprovinz (d. h. für die Kreise Dinslaken, Duisburg, Essen-Land, Essen-Stadt, Mülheim a. d. Ruhr, Oberhausen und Rees), daß die bisher von der Generalkommission in Münster verwalteten Geschäfte fortan von der Generalkommission in Düsseldorf wahrzunehmen sind. Bei letzterer ist zur Entscheidnug von Beschwerden gegen Beschlüsse der in diesen Kreisen gebildeten Anerbenkommissionen eine besondere Berufungskommission gebildet worden.

Durch Staatsvertrag zwischen dem Königreich Preußen und dem Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt wegen anderweitiger Regelung der Uebertragung von Auseinandersetzungsgeschäften auf die Königlich Preußischen Auseinandersetzungsbehörden vom 10./6. April 1912 (Ges.-Slg. 1913, 41) sind die Leitung der Grundstückszusammenlegungen, der Gemeinheitsteilungen und der Aufhebung von Dienstbarkeiten sowie der Ablösung von Reallasten, ferner die Bildung und Einrichtung von Waldgenossenschaften sowohl aus den zu einer Zusammenlegung herangezogenen Grundstücken während der Dauer eines Zusammenlegungsverfahrens als auch außerhalb eines solchen, sofern letzteres im einzelnen Falle nicht durch inländische Behörden geschehen kann, endlich die Entscheidung der dabei vorkommenden Streitigkeiten in dem Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt der preußischen Generalkommission in Merseburg und dem Oberlandeskulturgericht in Berlin, sowie in den dazu geeigneten Fällen dem Reichsgericht in Leipzig übertragen worden. Doch können Grundstückszusammenlegungen, die lediglich die Schaffung von Baugelände bezwecken, im einzelnen Falle durch Behörden des Fürstentums vorgenommen werden. Die Ratifikation des Vertrages ist unter dem 7. April 1913 bekanntgegeben worden (Ges.-Slg. 1913, 45).

Das Gesetz betr. die Zulassung einer Verschuldungsgrenze für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke vom 20. August 1906 (Ges.-Slg. 1906, 389) ist durch die Königliche Verordnung vom 5. Mai 1913 (Ges.-Slg. 1913, 274) in allen Landesteilen — mit Ausnahme des Stadtkreises Berlin —, in denen es nicht schon nach den Verordnungen vom 23. März 1908 (Ges.-Slg. 1908, 65) und vom 16. Juni 1909 (Ges.-Slg. 1909, 492) galt, am 1. Juli 1913 in Kraft gesetzt worden. Die Verordnung bezeichnet zugleich die für die Ausführung des Gesetzes in den Provinzen Brandenburg,

Digitized by Google

Pommern, Sachsen, Schlesien, Westfalen, Rheinprovinz, Schleswig-Holstein, Hannover, im Bezirksverbande des Reg.-Bez. Kassel und des Reg.-Bez. Wiesbaden sowie in den Hohenzollernschen Landen zuständigen Behörden (Landschaften, Landesbanken, Kreditinstitute, Kreditvereine usw.).

3. Wasserrecht.

Wegen des Wassergesetzes vom 7. April 1913 (Ges.-Slg. 1913, 53—188) vergleiche die einleitenden Bemerkungen [1]).

Auf Grund des § 155 Abs. 2 des Wassergesetzes übertrug die Königliche Verordnung betr. den Ausbau der Unterweser durch Bremen vom 29. Juli 1913 (Ges.-Slg. 1913, 385) der freien Hansestadt Bremen das Recht, die Unterweser zwischen Bremen und Geestemünde in Gemäßheit des Staatsvertrages vom 29. März 1906 (Ges.-Slg. 1906, 236) auszubauen.

Das Gesetz betr. die Verbesserung der Oderwasserstraße unterhalb Breslau [2]) vom 30. Juni 1913 (Ges.-Slg. 1913, 359) ermächtigte die Staatsregierung, für den Ausbau der Oder unterhalb Breslau und für die Anlage von Staubecken den Betrag von 36 700 000 Mark zu verwenden, knüpfte aber die Ausführung der erforderlichen Bauten an die Voraussetzung an, daß die Provinz Schlesien in rechtsverbindlicher Form sich verpflichte, jährlich 75 000 Mark an den Staat zu entrichten.

Uebereinstimmenden Charakter, indem sie sämtlich den Zwecken der Flußregulierung (Regelung der Vorflut, Entwässerung, Abwässerreinigung, Reinhaltung usw.) dienen, tragen das Rawagesetz, das Entwässerungsgesetz für das linksniederrheinische Industriegebiet, das Sesekegesetz, das Ruhrreinhaltungsgesetz und das Ruhrtalsperrengesetz.

Das Rawagesetz [3]) vom 21. April 1913 (Ges.-Slg. 1913, 238) vereinigt die Land- und Stadtkreise, die ganz oder zum Teil nach der Rawa und ihren Zuflüssen entwässern, zu einem Verbande, der eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes darstellt. Der Verband hat den Zweck, nach einheitlichem Plane Vorflut, Entwässerung und Abwässerreinigung im Rawagebiete zu regeln und hierzu die Anlagen auszuführen, zu betreiben und zu unterhalten. Er ist berechtigt, die Wasserläufe des Gebietes auszubauen und zu benutzen, soweit es der Plan vorsieht (§§ 1, 2). Seine Organe sind Verbandsausschuß und Vorstand (§ 3 Abs. 1). Der Ausschuß besteht aus ständigen und aus gewählten Abgeordneten; ständige sind die Landräte und Bürgermeister der beteiligten Land- und Stadtkreise; jeder Kreis entsendet ferner für jede Einheit seines Jahresbeitrags, wie sie die Satzung feststellt, einen durch den Kreistag bzw. durch Stadtverordnetenversammlung und Magistrat gewählten Abgeordneten (§ 4). Im Vorstande muß jede der beiden Gruppen von Beteiligten — einerseits der Gemeinden und Gutsbezirke, anderseits der Eigentümer derjenigen gewerblichen Unternehmungen, die nach der Rawa, ihren Zuflüssen oder den vom Verbande hergerichteten Vorflutern entwässern — mindestens einen Vertreter haben (§ 3 Abs. 2, § 5 Abs. 3). In Ergänzung des Gesetzes regelt die vom Verbandsausschuß zu beschließende Satzung die Rechtsverhältnisse des Verbandes (§ 3 Abs. 3, 4). Die Beschaffung der Geldmittel und die Veranlagung zu den Verbandslasten sind im Gesetze eingehend geregelt (§§ 5—17), des-

1) Vgl. die Verordnungen vom 7. Januar 1914 (Ges.-Slg. 1914, 53), 18. März 1914 (Ges.-Slg. 1914, 55) und 13. April 1914 (Ges.-Slg. 1914, 64).

2) Begründung zum Gesetzentwurf in den Drucks. des Hauses der Abg., 21. Legisl., V. Session, 1912/13, Nr. 1162, S. 7802 ff.

3) Begründung zum Gesetzentwurf in den Drucks. des Herrenhauses 1912, Nr. 91.

Digitized by Google

gleichen die Inanspruchnahme fremder Grundstücke und die Verpflichtung des Verbandes zur Verhütung und zum Ersatze von Schäden (§§ 18—22). Der Verband untersteht der Aufsicht des Staates. Diese wird vom Regierungspräsidenten, an höherer und letzter Stelle vom Oberpräsidenten ausgeübt und beschränkt sich darauf, daß der Verband seine Angelegenheiten nach Gesetz und Satzung verwaltet (§ 23). Der Regierungspräsident hat das Recht der Zwangsetatisierung, wogegen die Klage beim Oberverwaltungsgericht zusteht (§ 24). Den Schuldenbestand vermehrende Anleihen kann der Verband nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde aufnehmen (§ 25). Die Satzung bedarf königlicher Genehmigung (§ 26). Der Plan für die Regelung der Vorflut, der Entwässerung und der Abwässerreinigung sowie die Sonderpläne bedürfen der Genehmigung des Ministers (§ 27). Die Auflösung des Verbandes kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen des Verbandsausschusses mit Genehmigung des Königs beschlossen werden (§ 28).

Das Entwässerungsgesetz für das linksniederrheinische Industriegebiet vom 29. April 1913 (Ges.-Slg. 1913, 251) hat zum Zwecke der Regelung der Vorflut nach Maßgabe eines einheitlichen Bauplans und der Abwässerreinigung in einem aus Teilen der Kreise Mörs, Geldern, Kleve, Kempen und Crefeld Land gebildeten Gebiete sowie der Unterhaltung und des Betriebs der ausgeführten Anlagen eine Genossenschaft gebildet und dieser das Recht verliehen, die das Genossenschaftsgebiet durchfließenden Wasserläufe auszubauen und zu benutzen, soweit es im Bauplane vorgesehen ist. Das Genossenschaftsgebiet wird vom Minister festgestellt (§ 1). Genossen sind 1. die Eigentümer der im Genossenschaftsgebiete liegenden Bergwerke, 2. die Eigentümer der in diesem Gebiete liegenden anderen gewerblichen Unternehmungen, Eisenbahnen, Schiffahrtskanäle und sonstigen Anlagen, sofern sie zu einem in der Satzung für die Aufnahme in die Beitragsliste vorzuschreibenden Mindestbeitragssatze zu den Genossenschaftslasten veranlagt werden können, 3. die im Genossenschaftsgebiete liegenden Gemeinden (§ 2). Die Genossenschaft ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 3). Das Gesetz regelt des näheren die Vertretung und Verwaltung der Genossenschaft (§§ 4—10; Organe: Genossenschaftsversammlung und Vorstand), die Aufbringung der Mittel und die Aufstellung der Beitragsliste (§§ 11 bis 19), die Berufung gegen die Veranlagung (§§ 20—24), die Inanspruchnahme fremder Grundstücke und die Verpflichtung zur Verhütung und zum Ersatze von Schäden (§§ 25 bis 29), die Staatsaufsicht und die Auflösung der Genossenschaft (§§ 30—33) in ähnlicher Weise wie das Rawagesetz.

Durch das Sesekegesetz[1]) vom 5. Juni 1913 (Ges.-Slg. 1913, 329) ist zum Zwecke der Regelung der Vorflut nach Maßgabe eines einheitlichen Bauplans und der Abwässerreinigung im Niederschlagsgebiete der Seseke und ihrer Nebenflüsse sowie der Unterhaltung und des Betriebes von ausgeführten Anlagen eine Genossenschaft unter dem Namen „Sesekegenossenschaft" gebildet worden, deren Rechtsverhältnisse denen der im vorerwähnten Gesetze gedachten Genossenschaft entsprechend gestaltet worden sind (§§ 1—34).

Das gleiche gilt von der Genossenschaft „Ruhrverband", die auf Grund des Ruhrreinhaltungsgesetzes[2]) vom 5. Juni 1913 (Ges.-Slg. 1913, 305) zur Reinhaltung der Ruhr und ihrer Nebenflüsse in Leben gerufen worden ist (§§ 1—35), sowie von der Genossenschaft „Ruhrtalsperren-Verein", deren Zweck nach dem sie begründenden Ruhr-

1) Begründung zum Gesetzentwurf in den Drucks. des Hauses der Abg., 21. Legisl., V. Session, 1912/13, Nr. 1407 A, S. 9559.

2) Begründung zum Gesetzentwurf in den Drucks. des Hauses der Abg., 21. Legisl., V. Session, 1912/13, Nr. 1405 A, S. 9534.

Digitized by Google

talsperrengesetz[1]) vom 5. Juni 1913 (Ges.-Slg. 1913, 317) darin besteht, das der Ruhr schädlich entzogene Wasser zu ersetzen und eine bessere Ausnutzung der Triebkraft der Ruhr und ihrer Nebenflüsse herbeizuführen, und zwar durch Errichtung und Betrieb eigener Talsperren, durch Förderung der Errichtung und des Betriebs fremder Talsperren, durch Herstellung und Betrieb von Anlagen zur Wasserbeschaffung aus dem Rhein sowie durch Herstellung und Betrieb anderer Anlagen; als schädlich entzogen gilt hierbei diejenige Wassermenge, die in Zeiten, in denen die Wasserführung der Ruhr weniger als 4,5 Liter in der Sekunde für 1 Quadratkilometer Niederschlagsgebiet beträgt, der Ruhr entnommen und nicht wieder zugeleitet wird (§§ 1—36).

Nach dem nur für die Provinz Hannover[2]) erlassenen Moorschutzgesetz vom 4. März 1913 (Ges.-Slg. 1913, 29) dürfen Grundstücke, die allein oder mit anderen eine zusammenhängende Moorfläche von mehr als 25 Hektar bilden, soweit das Gemeinwohl unter Abwägung der Interessen der Beteiligten es verlangt, zur Gewinnung von Torf nur in der Weise benutzt werden, daß die Möglichkeit ihrer vorteilhaften land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung gesichert wird. Die Benutzung solcher Grundstücke zur Torfgewinnung bedarf der Genehmigung des Bezirksausschusses (§ 1). Keiner Genehmigung bedarf die Gewinnung von Torf für die eigene Haushaltung und Wirtschaft durch den Eigentümer, den Pächter, einen Torfstichberechtigten oder durch ländliche Arbeiter, welche in einem dauernden Arbeitsverhältnisse zu dem Eigentümer der Moorfläche stehen, soweit ihnen durch den Arbeitsvertrag die Torfgewinnung für die Zwecke ihrer eigenen Haushaltung und Wirtschaft zugesichert ist (Heuerlinge, Instleute), ferner nicht die Gewinnung von Torf zum Zwecke des Verkaufs, wenn sie mit nicht mehr als 6 Personen und nicht mit maschineller Kraft betrieben wird. Doch können in diesen Fällen durch Kreispolizeiverordnung Vorschriften für die Torfgewinnung erlassen werden, durch welche die Möglichkeit einer vorteilhaften land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung gesichert wird (§ 2). Die Benutzung von Moorgrundstücken ohne die erforderliche Genehmigung ist vom Landrat bzw. der städtischen Ortspolizeibehörde polizeilich zu verhindern (§ 7). Unternehmungen, die beim Inkrafttreten des Gesetzes (1. April 1913) mit der Torfgewinnung bereits begonnen haben, dürfen ohne die im Gesetz vorgesehenen Beschränkungen 6 Monate lang im bisherigen Umfange fortgesetzt werden (§ 9).

4. Fischerei.

Die Verordnung betr. die Ausführung des Fischereigesetzes in der Provinz Schleswig-Holstein vom 8. August 1887 (Ges.-Slg. 1887, 376) wurde durch die Königl. Verordnung vom 31. März 1913 (Ges.-Slg. 1913, 39) dahin geändert, daß die Werbung von Seemoos und Korallenmoos im Gebiete der Küstenfischerei an der Westküste von Schleswig-Holstein vorbehaltlich vom Regierungspräsidenten zuzulassender Ausnahmen verboten ist. Eine inhaltlich gleiche Novelle erhielt die Verordnung betr. die Ausführung des Fischereigesetzes in der Provinz Hannover vom 8. August 1887 (Ges.-Slg. 1887, 385) durch eine weitere Verordnung vom 31. März 1913 (Ges.-Slg. 1913, 40) mit Wirkung für die Küstengewässer der Provinz Hannover.

---

1) Begründung zum Gesetzentwurf in den Drucks. des Hauses der Abg., 21. Legisl., V. Session, 1912/13, Nr. 1406 S. 9550.

2) Durch Gesetz vom 30. März 1914 (Ges.-Slg, 1914, 39) ist das Gesetz auf die Provinzen Pommern und Schleswig-Holstein ausgedehnt worden.

Digitized by Google

VI. Handel und Verkehr.

Die öffentlichen Sparkassen müssen nach dem Gesetz betr. die Anlegung von Sparkassenbeständen in Inhaberpapieren vom 23. Dezember 1912 (Ges.-Slg. 1913, 3) von ihrem verzinslich angelegten Vermögen Mindestbeträge in mündelsicheren Schuldverschreibungen auf den Inhaber anlegen, und zwar: 15 %, wenn ihr Einlagebestand 5 Millionen Mark nicht übersteigt und sich ihre Grundstücksbeleihungen und die Gewährung von Darlehen als Personalkredit nach der Satzung künftig auf den Stadt- oder Landkreis, in dem der Garantiebezirk belegen ist, beschränken; 20 %, wenn ihr Einlagebestand 10 Millionen Mark nicht übersteigt und sich ihre vorbezeichneten Ausleihungen nach der Satzung künftig auf den Stadt- oder Landkreis, in dem der Garantiebezirk belegen ist, und die angrenzenden Kreise beschränken; 25 % in allen anderen Fällen (§ 1). Von dem hiernach zu haltenden Mindestbestand an Schuldverschreibungen müssen $^3/_5$ in solchen des Reichs oder Preußens angelegt werden (§ 2); letzteren stehen die im Reichs- oder preußischen Staatsschuldbuch eingetragenen Forderungen gleich (§ 5). Der Oberpräsident kann ausnahmsweise Erleichterungen nachlassen (§ 4). Eine Veräußerung des vorgeschriebenen Besitzstandes an Schuldverschreibungen ist nur statthaft, soweit dies zur Rückzahlung von Einlagen unbedingt notwendig ist (§ 6). Auch die Verwendung der Sparkassenüberschüsse ist (nach näherer Maßgabe des § 7) eingeschränkt.

Das in Ausführung des § 18 des Gesetzes betr. die Herstellung und den Ausbau von Wasserstraßen vom 1. April 1905 (Ges.-Slg. 1905, 179) erlassene Gesetz betr. das Schleppmonopol auf dem Rhein-Weser-Kanal und dem Lippe-Kanal vom 30. April 1913 (Ges.-Slg. 1913, 217) [1]) schränkt die Befahrung dieser Kanäle in folgender Weise ein. Schiffe und Flöße, die nicht von Menschen oder Tieren getreidelt werden oder nicht mit eigener Kraft fahren, dürfen nur mit der vom Staate vorzuhaltenden Schleppkraft fortbewegt werden. Das Verlegen eines Fahrzeugs von einem Lösch- und Ladeplatze zu einem andern innerhalb einer Kanalhaltung, jedoch höchstens auf 10 Kilometer Entfernung, kann ohne Inanspruchnahme staatlicher Schleppmittel zugelassen werden. Weitere Ausnahmen gelten für die Benutzung einzelner Kanalteile (§ 1). Fahrzeuge mit eigener Triebkraft dürfen die dem staatlichen Schleppmonopol unterliegenden Wasserstraßen nur mit besonderer, für das einzelne Schiff widerruflich zu erteilender Genehmigung der Kanalverwaltung befahren (§ 2). Der Schlepplohn bestimmt sich nach Tarifen, die im Amtsblatt zu veröffentlichen sind (§ 3). Eine Schleppordnung für den staatlichen Schleppbetrieb erläßt der Minister der öffentlichen Arbeiten (§ 4). Für die Einrichtung des staatlichen Schleppbetriebes darf die Staatsregierung einen Betrag von 9 900 000 Mk. verwenden (§ 5) und zu seiner Deckung eine Anleihe aufnehmen (§ 14). Die öffentlichen Verbände, welche die im § 2 des Wasserstraßengesetzes vom 1. April 1905 genannten Garantieverpflichtungen übernommen haben, werden an dem staatlichen Betriebe gegen Uebernahme bestimmter finanzieller Verpflichtungen beteiligt (§ 6). Das Verhältnis zwischen dem Staat und den beteiligten Verbänden hat in dem Gesetz seine nähere Regelung erhalten (§§ 7—13).

Einen kleinen Nachtrag zu der auf Grund des Allerh. Erlasses vom 25. März 1907 neu festgesetzten „Verwaltungsordnung für die Staatseisenbahnen“ (Ges.-Slg. 1907, 82) genehmigte der Allerh. Erlaß vom 23. August 1912 (Ges.-Slg. 1913, 35).

1) Begründung zum Gesetzentwurf in den Drucks. des Hauses der Abg., 21. Legisl., V. Session, 1912/13, Nr. 625, S. 4907 ff.

Digitized by Google

Staatsverträge über den Bau von Eisenbahnen schloß Preußen mit Braunschweig am 13. Januar 1912 (Ges.-Slg. 1913, 294), mit Mecklenburg-Strelitz am 25. September 1912 (Ges.-Slg. 1913, 46), mit Schaumburg-Lippe am 27./22. Februar 1913 (Ges.-Slg. 1913, 347), mit Oldenburg am 1. März 1913 (Ges.-Slg. 1913, 352), ferner mit Sachsen über die Regelung der staatsrechtlichen Verhältnisse der Altenburg-Zeitzer Eisenbahn am 26. Mai 1913 (Ges.-Slg. 1913, 368) sowie über Aenderung der Vereinbarungen über die staatliche Besteuerung der im Königreich Sachsen belegenen preußischen Staatseisenbahnstrecken am 6./25. August 1913 (Ges.-Slg. 1913, 399).

Die beiden Eisenbahnanleihegesetze vom 28. Mai 1913 (Ges.-Slg. 1913, 277) und vom 9. Juni 1913 (Ges.-Slg. 1913, 326) sind bereits an früherer Stelle erwähnt worden.

C. Rechtspflege.

I. Freiwillige Gerichtsbarkeit.

Eine neue Hinterlegungsordnung [1]) ist am 21. April 1913 erlassen worden Ges. -Slg. 1913, 225). Die bisherige stammte vom 14. März 1879 (Ges.-Slg. 1879, 249). Sie hatte ihre Aufgabe, eine einheitliche Regelung des vordem in den einzelnen Landesteilen verschieden geordneten Hinterlegungswesens durchzuführen, dadurch gelöst, daß sie nach dem Muster der im Rheinland bestehenden Einrichtungen als ordentliche Hinterlegungsstellen Verwaltungsbehörden, nämlich regelmäßig die Bezirksregierungen — nur ausnahmsweise die Amtsgerichte — bestimmte, während bis dahin die Aufbewahrung hinterlegter Gegenstände in den übrigen Provinzen Sache der Gerichte gewesen war. Seit den Aenderungen, welche das Ausführungsgesetz zum BGB. gebracht hatte, traten die Mängel des bestehenden Rechtszustandes im Hinterlegungswesen immer deutlicher zutage. Zunächst fehlte die nötige Einheitlichkeit; es bestanden nebeneinander zwei Einrichtungen, die eigentliche Hinterlegung und die vorläufige Verwahrung, beide denselben Zwecken dienend, aber in einzelnen Beziehungen rechtlich verschieden geregelt. Dazu traten Schwierigkeiten für das Publikum und die Behörden, die zum Teil in den Mängeln der Organisation ihren Grund hatten. Es erschien daher eine gründliche Besserung des bestehenden Zustandes in der Weise geboten, daß einmal unter Beseitigung der organisatorischen Mängel ein möglichst einheitliches Verfahren hergestellt und gleichzeitig eine für die Beteiligten wie für die Behörden möglichst glatte Erledigung der Hinterlegungsgeschäfte gewährleistet wurde. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die neue Hinterlegungsordnung die Hinterlegungsgeschäfte auf die Gerichte zurückübertragen; sie ist damit zu dem früher in dem weitaus größten Teile Preußens geltenden Rechtszustande zurückgekehrt. Als für die Hinterlegung geeignete Gerichte kommen nur die Amtsgerichte in Frage, da sie allein in dringenden Fällen für jeden Gerichtseingesessenen leicht erreichbar sind, zudem den weiteren Vorteil bieten, daß sie auf den mündlichen Verkehr mit dem Publikum am besten eingerichtet, endlich auch in der Mehrzahl der Fälle mit den Angelegenheiten befaßt sind, in denen die Hinterlegung stattfindet. Eine grundsätzliche Aenderung in der rechtlichen Natur der Hinterlegungsgeschäfte ist mit der Uebertragung auf die Gerichte nicht eingetreten. Nach wie vor bleiben die Hinterlegungsstellen Organe der Rechtsordnung, die der Staat in Erfüllung seiner öffentlich-rechtlichen Aufgaben den Privaten zur Verfügung stellt, um ihnen Gelegenheit zu geben, in den Fällen,

1) Begründung zum Gesetzentwurf in den Drucks. des Herrenhauses 1912, Nr. 151, S. 591 ff.

Digitized by Google

in denen die Gesetze eine Pflicht zur öffentlichen Hinterlegung festsetzen, diese Pflicht zu erfüllen, und in anderen, in denen ein Recht auf solche Hinterlegung besteht, von diesem Rechte Gebrauch zu machen [1]). Unmittelbare Folgen der grundsätzlichen Uebertragung des Hinterlegungswesens auf die Amtsgerichte waren der Wegfall der Einrichtung der vorläufigen Verwahrung und die Beseitigung des grundsätzlichen Unterschiedes zwischen der Regelung für die im § 1 der H.-O. aufgeführten hinterlegungsfähigen Sachen und diejenigen, die sonst zur Hinterlegung geeignet sind. Im übrigen konnten die bewährten Vorschriften des alten Gesetzes über das Verfahren in der Hauptsache beibehalten werden, abgesehen von einigen Neuerungen, die auf eine Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens abzielen. Das Gesetz übertrifft das bisherige auch an Uebersichtlichkeit. Es enthält zunächst allgemeine Bestimmungen über die zur Hinterlegung geeigneten Sachen (§ 1: Geld, Wertpapiere, sonstige Urkunden und Kostbarkeiten, wozu auch Münzen und Wertzeichen gehören), über die Hinterlegungsstellen (§ 2: die Amtsgerichte; die Justizverwaltung kann Hinterlegungsgeschäfte Gerichtsschreibern übertragen, ausgenommen aber Entscheidungen über Erinnerungen; für Lehns-, Familienfideikommiß- oder Stiftungssachen können die zuständigen Minister andere staatliche Behörden als Hinterlegungsstellen bestimmen) und über das Beschwerdeverfahren (§ 3). Die weiteren Abschnitte regeln die Annahme zur Hinterlegung (§§ 4, 5), die Verwahrung (§§ 6—12), die Herausgabe (§§ 13—24), die Einstellung der Verzinsung und das Aufgebot (§§ 25—39) sowie die Kostenfrage (§§ 40—43); dazu treten einige Schlußbestimmungen über das Verhältnis der H.-O. zu anderen Gesetzen (§§ 44—46). Der Zeitpunkt, in welchem die H.-O. in Kraft tritt, soll durch Königl. Verordnung bestimmt werden (§ 47) [2]).

Einer bedenklichen Rechtsunsicherheit abzuhelfen, die hinsichtlich der Beurteilung der in Neuvorpommern und Rügen während der Geltung des Gesetzes vom 21. März 1868 (Ges.-Slg. 1868, 293) eingetragenen Hypotheken bei den Gerichten und im Verkehr seit einiger Zeit entstanden war, ist der Zweck des Gesetzes betr. ältere Hypotheken in Neuvorpommern und Rügen vom 28. Mai 1913 (Ges.-Slg. 1913, 271). „Nach dem Gesetze vom 21. März 1868, das in Neuvorpommern und Rügen Grund- und Hypothekenbücher einführte, wurden in diese einerseits die rechtzeitig angemeldeten älteren Hypotheken, andererseits die unter seiner Herrschaft neubestellten Hypotheken eingetragen. Ueber jede eingetragene Hypothek wurde eine Hypothekenurkunde ausgefertigt. Sie bestand aus einem Hypothekenbuchsauszug, an dessen Stelle auf Antrag ein den vollständigen Inhalt des Hypothekenbuchs mit Ausschluß der gelöschten Posten wiedergebender Hypothekenschein ausgefertigt wurde. Die Hypothekenurkunde bildete „die Schuld- oder Beweisurkunde über die eingetragene Post"; wurde eine Urkunde über das die Forderung begründende Rechtsgeschäft eingereicht, so konnte die Hypothekenurkunde auf Antrag mit ihr durch Schnur und Siegel verbunden werden. Ohne Vorlegung der Hypothekenurkunde konnte über die Hypothek nicht verfügt werden. Die Frage, ob und inwieweit die bei der Anlegung der Hypothekenbücher eingetragenen alten und die nach dem Gesetze neu eingetragenen Hypotheken als von einer zu sichernden persönlichen Forderung in ihrem Bestande abhängige oder als selbständige Rechte anzusehen seien, war im Gesetz nicht ausdrücklich entschieden. Als dann das Gesetz über das Grundbuchwesen und die Verpfändung

1) Begründung a. a. O. S. 592.

2) Diese Verordnung ist am 2. Februar 1914 erlassen worden (Ges.-Slg. 1914, 9); danach ist die H.-O. unbeschadet der Uebergangsbestimmungen am 1. April 1914 in Kraft getreten.

Digitized by Google

von Seeschiffen in Neuvorpommern und Rügen vom 26. Mai 1873 (Ges.-Slg. S. 229) dort die neuen preußischen Grundbuchgesetze vom 5. Mai 1872 einführte und das Gesetz vom 21. März 1868 bis auf die Uebergangsvorschriften aufhob, nahm es zu der Frage, inwieweit die unter dessen Geltung eingetragenen Hypotheken künftig als Hypotheken oder als Grundschulden und die über sie ausgefertigten Hypothekenurkunden als Hypotheken- oder Grundschuldbriefe zu behandeln seien, keine Stellung. Ebensowenig wurde diese Frage bei der Einführung des BGB. besonders geregelt. Für ihre Beurteilung kamen daher die allgemeinen reichsgesetzlichen Uebergangsvorschriften des EG. z. BGB. in Betracht. Danach wurden Pfandrechte an Grundstücken, die zu der Zeit, zu der das Grundbuch als angelegt anzusehen war, bestanden, von dieser Zeit an zu Buchhypotheken (EG. z. BGB. Art. 192 Abs. 1), Grundschulden, die zu der angegebenen Zeit bestanden, zu Briefgrundschulden im Sinne des neuen Reichsrechts (Art. 195 Abs. 1 Satz 1 ebenda). Der Landesgesetzgebung war zwar vorbehalten, bestehende Pfandrechte an Grundstücken statt in Buchhypotheken in Briefhypotheken überzuleiten (Art. 193 das.). Doch wurde von diesem Vorbehalt für die in Rede stehenden, nach dem Gesetze vom 21. März 1868 eingetragenen Hypotheken im AG. z. BGB. kein Gebrauch gemacht (vgl. Art. 33, §§ 1, 2). Dies erklärt sich aus der damals herrschenden Beurteilung jener Hypotheken. Man ging davon aus, daß sie im Sinne der angeführten Uebergangsvorschriften nicht Pfandrechte, also von einer Forderung abhängige Grundstücksbelastungen, sondern Grundschulden, d. h. selbständige Belastungen, seien. Dementsprechend wandte nach dem 1. Januar 1900, mit welchem für Neuvorpommern und Rügen das Grundbuch als angelegt anzusehen war, die Praxis der beteiligten Gerichte auf jene Hypotheken allgemein die erwähnte Vorschrift des Art. 195 des EG. z. BGB. an und behandelte sie also als Grundschulden und die alten Hypothekenurkunden als Grundschuldbriefe. Hiermit waren die beteiligten Kreise durchaus zufrieden. Eine Aenderung trat jedoch durch einen Beschluß des Kammergerichts vom 18. Mai 1905 ein. Dieser sprach aus, daß die nach dem Gesetze vom 21. März 1868 bei der Anlegung der Grund- und Hypothekenbücher eingetragenen älteren gemeinrechtlichen Hypotheken ihre akzessorische Natur behalten hätten und daher seit dem 1. Januar 1900 zu Buchhypotheken geworden seien. — Infolge dieses Beschlusses wurde die Praxis der beteiligten unteren Gerichte unsicher und zwiespältig, indem sie teils an der früheren einheitlichen Beurteilung der fraglichen Hypotheken als Briefgrundschulden festhielt, teils der Auffassung des Kammergerichts folgte und diese teilweise sogar auf die nach dem Gesetze vom 21. März 1868 neubegründeten Hypotheken ausdehnte. — Der so entstandene Rechtszustand ist nicht nur wegen seiner Zweifelhaftigkeit unbefriedigend, sondern auch für die Beteiligten nicht unbedenklich. Namentlich kommt in Betracht, daß die alten Hypothekenurkunden, die bei der Beurteilung der Hypotheken als Buchhypotheken rechtlich bedeutungslos geworden sind, im Verkehre noch vielfach als rechtswirksame Grundschuld- oder Hypothekenbriefe angesehen werden und daß der Eigentümer dann in Gefahr ist, bei der Zahlung sich durch die Aushändigung der Urkunde auch ohne Berichtigung des Grundbuchs für gesichert zu halten, während der eingetragene Gläubiger die Möglichkeit behält, über die Hypothek durch Abtretung an einen gutgläubigen Erwerber wirksam zu verfügen" [1]). Unter diesen Umständen erschien eine Abhilfe durch die Gesetzgebung geboten. Auszugehen war hierbei von der Feststellung, „daß als Pfandrechte zu beurteilen sind alle bei der Anlegung der Grund- und Hypothekenbücher eingetragenen Hypotheken sowie diejenigen nach jenem Gesetze neubegründeten Hypotheken, bei denen entweder in der

1) Begründung a. a. O. S. 7617, 7618.

Digitized by Google

Eintragung der Schuldgrund angegeben oder die Schuldurkunde mit der Hypothekenurkunde verbunden worden ist, daß dagegen die übrigen nach jenem Gesetze neubegründeten Hypotheken als Grundschulden anzusehen sind. Ferner ist anzunehmen, daß die nach dem Gesetze von 1868 über jede Hypothek ausgefertigten Hypothekenurkunden ihrer rechtlichen Bedeutung nach den Hypotheken- und Grundschuldbriefen gleich zu achten sind. Mit dieser Beurteilung der fraglichen Hypotheken steht es im Einklange, daß sie, soweit sie als Grundschulden anzusehen sind, nach Art. 195 des EG. z. BGB. zu Briefgrundschulden im Sinne des Reichsrechts geworden sind. Dagegen hätten sie, soweit sie Pfandrechte waren, nicht in Buchhypotheken, sondern in Briefhypotheken übergeleitet werden müssen. Es hätte also insoweit von dem oben erwähnten Vorbehalt im Art. 193 des EG. z. BGB. Gebrauch gemacht werden müssen" [1]). Nun erschien es rechtlich nicht mehr zulässig, noch jetzt nachträglich eine landesgesetzliche Uebergangsbestimmung im Sinn des Art. 193 zu erlassen und dadurch die zu Buchhypotheken gewordenen alten Hypotheken in Briefhypotheken überzuleiten. Es kommen also die reichsrechtlichen Vorschriften in Betracht, nach denen nur durch Einigung der Beteiligten eine Umwandlung der zu Buchhypotheken gewordenen alten Hypotheken in Briefgrundschulden erfolgen kann. Landesrechtlich konnte nichts weiter mehr geschehen, als diese Umwandlung durch Befreiung der dazu erforderlichen Rechtsakte von Gerichtskosten und Stempelsteuer zu fördern. Diese Vergünstigung bietet das vorliegende Gesetz. Es stellt für Hypotheken, die nach dem oben erwähnten Gesetz vom 21. März 1868 in die Grund- und Hypothekenbücher eingetragen sind, folgende Vorschriften auf: 1. War die Hypothek vor dem Inkrafttreten jenes Gesetzes begründet, so werden, wenn die nach Art. 192 des EG. z. BGB. eingetretene Ausschließung der Erteilung eines Hypothekenbriefs aufgehoben oder die Hypothek in eine Grundschuld umgewandelt werden soll, für die Beurkundung oder Beglaubigung der dazu erforderlichen Erklärungen, die Eintragung und die Erteilung des Briefes Gerichtskosten und Stempel nicht erhoben. 2. Dasselbe gilt, wenn die Hypothek nach dem Inkrafttreten jenes Gesetzes begründet und entweder bei ihrer Eintragung der Schuldgrund angegeben oder die Hypothekenurkunde mit der über das Rechtsgeschäft errichteten Urkunde verbunden worden ist. 3. Ist die Hypothek nach dem Inkrafttreten jenes Gesetzes begründet und weder bei der Eintragung der Schuldgrund angegeben noch die Hypothekenurkunde mit der über das Rechtsgeschäft errichteten Urkunde verbunden, so erfolgt die Erteilung eines neuen Grundschuldbriefes an Stelle der alten Hypothekenurkunde sowie die gerichtliche Beurkundung oder Beglaubigung des Antrags kostenfrei. — Es ist zu wünschen, daß bei der Ausführung dieses Gesetzes dafür gesorgt wird, daß die Beteiligten auf die ihnen gebotene Möglichkeit kosten- und stempelfreier Umwandlung und Klarstellung ihrer Rechte hingewiesen werden.

II. Strafvollstreckung.

Auch an dieser Stelle verdient der Allerh. Erlaß vom 15. August 1913 (Ges.-Slg. 1913, 389) genannt zu werden. Durch diesen Erlaß ermächtigte der König den Finanzminister, die nach den Gesetzen über die direkten Steuern durch gerichtliches rechtskräftiges Urteil auferlegten Geld- und Ersatzhaftstrafen einschließlich der Vertretungsverbindlichkeiten, ferner den Minister des Innern, die wegen Zuwiderhandlungen gegen §§ 33

1) Begründung a. a. O. S. 7618.

Digitized by Google

und 147 Abs. 1 Nr. 1 der Gewerbeordnung gerichtlich erkannten Geld- und Ersatzhaftstrafen sowie die Kosten der Verfahren niederzuschlagen oder zu ermäßigen; der Erlaß ermächtigt weiterhin die genannten Minister, den Justizminister und die zuständigen Provinzialbehörden, mit Rücksicht auf ein Gnadengesuch bis zu dessen endgültiger Entscheidung die Aussetzung der Strafvollstreckung anzuordnen, und verfügt endlich, daß die beteiligten Justizbehörden diesen Entschließungen Folge zu leisten haben.

Digitized by Google

Bericht über die Gesetzgebung Bayerns im Jahre 1913.

Von

Prof. Dr. **Robert Piloty.**

I. Die Ordnung der bayerischen Königsfrage[1]).

Der Zustand der Regentschaft hat in Bayern über 27 Jahre gedauert. Am 10. Juni 1886 hatte Prinz Luitpold als nächstberufener regierungsfähiger Agnat für den als regierungsunfähig erklärten König Ludwig II. die Regentschaft herbeigeführt und übernommen. Mit dem am 13. Juni 1886 erfolgten Tod König Ludwigs II. ging die Krone auf dessen ebenfalls regierungsunfähigen Bruder Otto über. Prinzregent Luitpold übernahm auch für diesen die Regentschaft und führte sie bis zu seinem am 12. Dezember 1912 erfolgten Tod. Ihm folgte in der Regentschaft dessen ältester Sohn Prinz Ludwig und setzte sie fort bis zu der nunmehr erfolgten Thronerledigung, durch welche er selbst den Thron bestieg. Durch die lange Dauer der bayerischen, wie früher auch anderer Regentschaften ist nach und nach die Prüfung der bestehenden Rechtsgrundsätze auf ihre Haltbarkeit hin zur Notwendigkeit geworden. Was in Bayern sich ereignete, kann in jeder Monarchie sich ereignen. Geisteskrankheit und Regierungsunfähigkeit können das erbliche Uebel einer Linie durch Jahrzehnte und länger werden. So rang sich die Erkenntnis durch, daß nicht nur in Bayern, sondern in jedem Staat mit monarchischer Verfassung ein Interesse an einer dieser Möglichkeit vorbeugenden Rechtsordnung bestehe, soll nicht die Monarchie als Staatsform durch Gebrechen der Menschlichkeit zu Schaden kommen. Ueberall da, wo Regierungsunfähigkeit kein rechtlicher Grund der Ausschließung von der Thronfolge ist, muß das Recht selbst dafür Sorge tragen, daß wenigstens in den Fällen, in welchen die Regierungsunfähigkeit des Herrschers auf unheilbare Geisteskrankheit oder schwere und unheilbare körperliche Gebrechen zurückzuführen ist und diese Unheilbarkeit zweifellos feststeht, das Ende der Regentschaft durch Thronerledigung (Absetzung) rechtmäßig herbeigeführt werden kann.

1) Die Ordnung, welche die bayerischen Königsfrage gefunden hat, kann Anspruch darauf erheben, in allen Staaten mit monarchischer Verfassung vorbildliche Beachtung zu finden, denn überall, wo die Regierungsfähigkeit keine Voraussetzung der Thronfolgefähigkeit ist, ist das Bedürfnis nach Rechtssätzen über die Beendigung einer Regentschaft wegen Geisteskrankheit objektiv in gleicher Weise gegeben, wie es in Bayern der Fall gewesen ist.

Digitized by Google

Die bayerische Verfassungsurkunde gehört zu der großen Mehrzahl deutscher monarchischer Verfassungen, welche die Thronfolge von der Regierungsfähigkeit des nächstberufenen Anwärters nicht abhängig machen. Regierungsunfähigkeit schließt von der Thronfolgefähigkeit nicht aus. Dies wurde zwar während der literarischen Kampagna, die in Bayern der Ordnung der Angelegenheit vorausging, von einigen bestritten [1]), geht aber aus den Bestimmungen der Verfassungsurkunde mit hinreichender Klarheit hervor. In Tit. II § 3, wo die Voraussetzungen der „Sukzessionsfähigkeit" erschöpfend aufgeführt sind, ist Regierungsfähigkeit nicht genannt, in § 9 lit. b und § 11 ist der Fall der „längerdauernden Verhinderung" als Regentschaftsgrund ausdrücklich geregelt und dabei nicht unterschieden zwischen den beiden möglichen Fällen des Eintrittes der Verhinderung vor oder nach dem Thronanfalle. Bei Einführung der Regentschaft für den zur Zeit des Thronanfalles geisteskranken König Otto wurde daher mit Recht so verfahren, daß die Thronfolge des geisteskranken Königs angenommen und die Regentschaft für ihn eingesetzt wurde.

Die durch den Prinzen Ludwig nach des Prinzregenten Luitpold Tod fortgesetzte rechtmäßige Regentschaft bestand demnach als Regentschaft fort und konnte nach den bisher geltenden Bestimmungen der Verfassungsurkunde nur entweder durch den Tod oder die Wiedergenesung des Königs Otto endigen; denn Verf.-Urk. § 21 des Tit. II bestimmt: „Die Regentschaft dauert in den im § 9 bemerkten zwei Fällen — im ersten bis zur Großjährigkeit des Königs und im zweiten — bis das eingetretene Hindernis aufhört." Da eine Wiedergenesung des Königs nach den aufs sorgfältigste und wiederholt erstatteten sachverständigen Gutachten als ausgeschlossen anzusehen und diese Tatsache notorisch war, so konnte anders als durch eine Erklärung der Thronerledigung (= Absetzung des Königs) das Ende der Regentschaft und die Thronbesteigung des bisherigen Regenten als nunmehrigen Königs nicht herbeigeführt werden.

Der Wunsch, daß solches geschehe, wurde schon früher vereinzelt, nach dem Tode des Prinzregenten Luitpold aber besonders lebhaft und von vielen Seiten geäußert. Der Weg aber, wie es geschehen konnte, wurde verschieden beurteilt. Die dem Prinzen Ludwig nach seinem Eintritt in die Regentschaft angesonnene „Proklamation der Königsregierung" ohne Verfassungsänderung wurde von ihm als dem bestehenden Verfassungsrechte nicht entsprechend abgelehnt [2]). In der Tat kennt die bayerische Verfassung diese Form der Thronfolge nicht.

Es wurde auch geltend gemacht, daß durch die Vormundschaft führende gesetzliche Vertretung des Königs mit bindender Wirkung eine Abdankung des Königs erfolgen könne [3]). Diese Ansicht ist völlig grundlos. Wollte also eine Absetzung durch „Staatsstreich" vermieden werden, so konnte der Rechtsboden, der bisher fehlte, nur durch Verfassungsänderung geschaffen werden. Untersuchungen darüber, ob und in welchen Grenzen während der Regentschaft Verfassungsänderungen zulässig, d. h. mit den Grundlagen der Monarchie vereinbar seien, sind in der Literatur schon früher reichlich angestellt worden [4]).

---

1) Vgl. darüber Klaus Menner, Regentschaftsprobleme unter besonderer Berücksichtigung des bayerischen Staatsrechts in Annalen des D. R.s 1913, S. 642 ff. und 721 ff., insbesondere S. 761 ff., wo diese Ansichten aufgeführt und treffend widerlegt werden. So auch das (offizielle) „Gutachten über die gesetzliche Regelung der Thronfolge für den Fall der dauernden Regierungsunfähigkeit des zunächst zur Thronfolge Berechtigten", in Bayer. Staatszeitung, Kgl. Bayr. Staatsanzeiger 1913, 1. Jgg. Nr. 239 (drittes Blatt).

2) Hierüber berichtet mit guten Gründen das oben zitierte „Gutachten".

3) Unrichtig ist es, wenn Menner a. a. O. S. 766 sagt, H. Rehm habe diese Ansicht als für das deutsche Staatsrecht ganz allgemein geltend behauptet. Dies trifft nicht zu. Rehm sagt in Modernes Fürstenrecht, S. 424 für Bayern und andere Staaten ausdrücklich das Gegenteil.

4) Vgl. darüber v. Seydel-Piloty, Bayer. Staatsverfassungsrecht Bd. I, S. 125 f., insb. N. 9.

Digitized by Google

Darüber, daß eine die Abkürzung der Regentschaftsdauer bei dauernder Regierungsunfähigkeit des Königs ermöglichende Verfassungsänderung, während der Regentschaft und durch den Regenten vorgenommen, als innerhalb der Grenzen des Zulässigen, d. h. als mit den Grundlagen der Monarchie vereinbar anzusehen sei, kann ein begründeter Zweifel nicht bestehen [1]).

Auf den Weg der Verfassungsänderung hatte A. Dyroff [2]) hingewiesen. Ihm schwebte eine Abdankung des Königs vor, welche nach mindestens 18jähriger Dauer einer außerordentlichen Regentschaft durch die Vormünder des Königs sollte ausgesprochen werden können. Hierzu sollte ein verfassungsänderndes Gesetz allgemein und mit rückwirkender Kraft für den vorliegenden Fall ermächtigen. Die Ermächtigung durch Gesetz allgemein zu geben, war ein richtiger Gedanke. Der Vorschlag, eine Abdankung zu fingieren und sie den Vormündern zu überlassen, war verfehlt.

Nicht zu empfehlen war auch der Vorschlag von G. Anschütz [3]), der meint, durch ein verfassungsänderndes Gesetz ad hoc sollte nur die Absetzung des Königs Otto ausgesprochen werden. Dies wäre formellrechtlich nicht zu beanstanden und würde auch für den vorliegenden Fall ausgereicht haben. Die lex ad hoc ist aber, wenn sie nur auf den einzigen Fall, der sich doch später wiederholen kann, berechnet ist, etwas Mißliches, sie erweckt leicht den Schein, als entspräche ihre Anordnung keinem allgemeinen Rechtsgedanken. Ein solcher liegt aber vor, denn eine Norm über die Möglichkeit der Aufhebung eines unleidlich langedauernden Regentschaftszustandes ist allgemein wünschenswert, und zwar nicht nur als dauernde und allgemeine Norm in Bayern, sondern auch anderwärts in jeder monarchischen Verfassung und nicht minder für parlamentarisches wie für konstitutionelles Königtum.

Es wurde sodann vorgeschlagen [4]), die Endigung der Regentschaft durch Verfassungsgesetz (Zusatz zu Tit. II § 21) allgemein und zwingend anzuordnen, wenn gewisse materielle und formelle Voraussetzungen tatsächlich gegeben sind. Die Endigung der Regentschaft hätte darnach ipso iure einzutreten wie in einem Todesfalle. Dies entspräche wohl der Regel, wonach die Thronfolge stets kraft Gesetzes vor sich geht. Der Fall der Thronfolge bei Lebzeiten des Königs ist aber tatsächlich doch vom Todesfalle so sehr verschieden, daß jene Regel sich für diesen Fall nicht ohne weiteres empfiehlt. Es ist zu bedenken, daß die Endigung der Regentschaft doch nur die Folge der Thronerledigung ist, die Thronerledigung selbst aber einer neuen causa und auf Grund derselben einer besonderen Handlung bedarf. Der Vorschlag liefe auf eine Absetzung durch Verfassungsgesetz, also für den vorliegenden Fall unter Mitwirkung des Landtags hinaus [5]). Formell möglich ist auch dieser Weg. Daß er derjenige ist, der der Monarchie und der Stellung des Regenten am meisten entspricht, ist nicht zuzugeben.

1) In der Begründung zum Gesetz vom 4. November 1913 über die Regentschaft ist ausdrücklich betont, daß eine Aenderung der Thronfolgeordnung durch das Gesetz nicht stattfinde. Damit ist angedeutet, daß eine solche Aenderung während der Regentschaft rechtlich nicht unbedenklich wäre. In dem oben zitierten „Gutachten" ist von Grenzen zulässiger Verfassungsänderungen während der Regentschaft nicht die Rede. Daß solche Grenzen bestehen, kann aber keinem Zweifel unterliegen. Auch dem Verfasser des „Gutachtens" scheint eine solche Grenze vorzuschweben. Die Thronfolgeordnung will er offenbar von der Aenderungsmöglichkeit ausgeschlossen sehen. Denn er nimmt an, die Person des Nachfolgers sei „durch die göttliche Ordnung bestimmt". Wenn dem auch beizufügen ist „und durch das Testament Albrechts V. vom 11. April 1578 und durch die Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 Tit. II § 2", so ist doch zweifellos richtig, daß die Thronfolgeordnung zu den Grundsätzen des monarchischen Verfassungsrechtes gehört, welche während einer Regentschaft nicht geändert werden können.

2) „Beendigung der Regentschaft in Bayern bei Lebzeiten des Königs". Annalen 1904, S. 401 ff.

3) Vossische Zeitung vom 19. Dezember 1912 Nr. 645 und neuerdings in Deutsche Juristenzeitung 1913 (18. Jgg.) Nr. 12 Sp. 1281 ff.

4) K. Menner a. a. O. S. 768.

5) Der Verfasser des „Gutachtens" meint „auf die Person des Nachfolgers (soll heißen „auf die

Digitized by Google

Mein Vorschlag lautete [1]) dahin:

„Das Bedenken, ... daß die Mitwirkung des Landtags und der Minister an der Absetzung eines Königs mit dem Grundgedanken der Monarchie nicht vereinbar sei, schwindet materiell, wenn man bedenkt, daß es sich um die Absetzung eines unheilbar geisteskranken zugunsten eines regierungsfähigen Königs handelt, es ließe sich formell auch dadurch beseitigen, daß das Gesetz die Absetzung nicht selbst zu vollziehen brauchte, sondern darauf sich beschränken könnte, den Regenten zum Vollzuge zu ermächtigen. Der Vollzug hätte in diesem Falle in der Thronbesteigung zu bestehen. Diese Form des persönlichen Vollzuges entspricht auch in Wirklichkeit dem Wesen des Vorganges weit mehr als diejenige des Vollzuges durch das Gesetz selbst. Aufgabe der Gesetzgebung ist regelmäßig nur die Schaffung von Normen, also die Aufstellung von Regeln für Kategorien von Fällen und Geschäften und nicht die Erledigung einzelner Fälle und Geschäfte. Dem die Regentschaft führenden Regenten wäre danach unter seiner verfassungsmäßigen Mitwirkung nur die ermächt gende Norm zu geben, ihre Ausführung bliebe seinem Ermessen vorbehalten, die Tat selbst bleibt seine eigene. Sowenig an der Thronbesteigung in der gewöhnlichen Thronfolge, ebensowenig kann daran auch in diesem besonderen Falle der Landtag mitwirken. Auch eine Mitwirkung der Minister ist nur insofern möglich, als diese die Verantwortung dafür zu übernehmen haben, daß der Vollzug der ermächtigenden verfassungsgesetzlichen Norm entspreche."

Genau nach diesem Vorschlage ist verfahren worden [2]). Es erübrigt, im folgenden die Staatsakte im Wortlaute anzuführen, welche die „Thronbesteigung des Regenten" in Bayern in durchaus verfassungsmäßiger und wohl auch durchaus angemessener Weise bewirkt haben.

Gesetz über die Regentschaft vom 4. November 1913 (GVBl. N. 56, S. 757).

Im Namen Seiner Majestät des Königs.

Ludwig,

von Gottes Gnaden Königlicher Prinz von Bayern, Regent.

Wir haben nach Vernehmung des Staatsrats mit Beirat und Zustimmung der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten unter Beobachtung der in Titel X § 7 der Verfassungsurkunde vorgeschriebenen Formen beschlossen und verordnen, was folgt:

Einziger Artikel.

Der Titel II § 21 der Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 erhält folgenden Absatz II:

Ist die Reichsverwesung wegen eines körperlichen oder geistigen Gebrechens des Königs, das ihn an der Ausübung der Regierung hindert, eingetreten und besteht nach Ablauf von zehn Jahren keine Aussicht, daß der König regierungsfähig wird, so kann der Regent die Regentschaft für beendigt und den Thron als erledigt erklären. Der Landtag ist unverzüglich einzuberufen; es sind ihm die Gründe, aus denen sich die dauernde Regierungsunfähigkeit ergibt, zur Zustimmung anzuzeigen.

Gegeben zu München, den 4. November 1913 [3]).

Ludwig, Prinz von Bayern,
des Königreichs Bayern Verweser.

Dr. Frhr. v. Hertling, Dr. Frhr. v. Soden-Fraunhofen. v. Thelemann. v. Breunig. v. Seidlein. Dr. v. Knilling. Frhr. v. Kreß.

Auf Allerhöchsten Befehl:
Der Ministerialrat
im K. Staatsministerium des Innern:
Knözinger.

Bestimmung der Person des Nachfolgers) hat der Landtag keinen Einfluß". Auch in den Motiven zum Regentschaftsgesetz vom 4. November ist ausdrücklich gesagt, daß die „Thronfolge" durch das Gesetz nicht berührt werde. Ganz richtig ist das nicht. Die Thronfolge wird immer berührt, wenn ein Thronerledigungsfall als neue causa eingeführt wird, denn es findet auf Grund dessen eine Thronfolge statt, die sonst nicht stattgefunden hätte. Was unberührt bleibt, ist die Thronfolgeordnung, also die Reihenfolge der Berufung.

1) Münchner Neuesten Nachrichten vom 20. Dezember 1912 S. 649, erschienen am Tag vor der Ableistung des Regenteneides durch den neuen Regenten, nicht erwähnt in dem oben zitierten „Gutachten" unter dessen literarischen Nachweisen.

2) Meine Begründung findet sich wieder in dem oben zitierten „Gutachten" und in den Motiven zum Gesetz vom 4. November 1913.

3) Die im zweiten Satze getroffene Anordnung, wornach dem Landtag die Gründe, aus denen sich die dauernde Regierungsunfähigkeit ergibt, zur Zustimmung anzuzeigen sind, steht in Beziehung zu der Anordnung des Tit. II § 11 der Verf.-Urk., wonach bei Einführung einer Regent-

Digitized by Google

Bekanntmachung über die Regentschaft vom 5. November 1913 (GVBl. Nr. 57, S. 759).

K. Gesamtstaatsministerium.

Die nachstehende Allerhöchste Erklärung wird zur allgemeinen Kenntnis gebracht.

München, den 5. November 1913.

Dr. Frhr. v. Hertling. Dr. Frhr. v. Soden-Fraunhofen. v. Thelemann. v. Breunig. v. Seidlein. Dr. v. Knilling. Frhr. v. Kreß.

Allerhöchste Erklärung über die Regentschaft.

Ludwig.

von Gottes Gnaden Königlicher Prinz von Bayern, Regent.

Seine Majestät König Otto waren schon bei Anfall der Krone durch schweres Leiden gehindert, die Regierung des Landes zu übernehmen.

Während der nun 27jährigen Regentschaft ist eine Besserung des Leidens nicht eingetreten; es besteht auch keinerlei Aussicht, daß Seine Majestät jemals regierungsfähig werde.

Gemäß Titel II § 21 der Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern vom 26. Mai 1818 in der Fassung des Gesetzes vom 4. November 1913 erklären Wir hiemit die Regentschaft für beendigt und den Thron als erledigt.

Wir beauftragen Unser Gesamtstaatsministerium, dem gegenwärtig versammelten Landtage die Gründe, aus denen sich die dauernde Regierungsunfähigkeit Seiner Majestät des Königs ergibt, zur Zustimmung anzuzeigen.

Gegeben München, den 5. November 1913.

Ludwig,

Prinz von Bayern, des Königreichs Bayern Verweser.

Dr. Frhr. v. Hertling. Dr. Frhr. v. Soden-Fraunhofen. v. Thelemann. v. Breunig. v. Seidlein. Dr. v. Knilling. Frhr. v. Kreß.

Hieran schloß sich die folgende Königsproklamation vom 5. November 1913 (GVBl. Nr. 58, S. 761):

Ludwig III.

von Gottes Gnaden König von Bayern, Pfalzgraf bei Rhein, Herzog von Bayern, Franken und in Schwaben usw. usw.

Bayerns Herrscherhaus und Volk empfinden seit mehr als 27 Jahren mit tiefer Betrübnis, daß Seine Majestät König Otto durch schwere Krankheit an der Regierung gehindert sind. Die Art des Leidens, von dem Unser vielgeliebter Herr Vetter seit vielen Jahrzehnten befallen ist, schließt jede Möglichkeit einer Besserung aus.

Die ernste Sorge um das Wohl des Landes hat Uns zu dem schweren Entschlusse bestimmt, auf Grund der Verfassung die Regentschaft für beendigt und den Thron als erledigt zu erklären. Hiermit ist die Thronfolge eröffnet und die Krone des Königreichs Bayern Uns als dem Nächstberufenen nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatisch-linealischen Erbfolge angefallen.

Wir haben daher als König die Regierung des Landes angetreten und von den Uns nach Gottes Gnade zukommenden Königlichen Rechten vollen Besitz ergriffen [1]).

Den in der Verfassungsurkunde bestimmten Eid werden Wir in Gegenwart der Staatsminister, der Mitglieder des Staatsrates und der Abordnungen der beiden Kammern des Landtags alsbald leisten.

Von dem verfassungsmäßigen Rechte, die während der Reichsverwesung vollzogenen Besetzungen erledigter Aemter zu widerrufen, machen Wir keinen Gebrauch. Vielmehr verleihen Wir allen Ernennungen von Beamten während der Regentschaft hiermit Unsere Königliche Bestätigung.

Wir verordnen, daß sämtliche Stellen und Behörden im Königreiche die amtlichen Bescheide von nun an in Unserem Königlichen Namen ausfertigen, und halten Uns gerne versichert, daß Unsere Beamten getreulich wie bisher ihre Aufgaben wahrnehmen werden.

Unserem Heere entbieten Wir Unseren Königlichen Gruß in der festen Ueberzeugung, daß es in unerschütterlicher Treue und erprobter Tapferkeit allzeit zu seinem obersten Kriegsherrn stehen wird.

Zu allen Angehörigen Unserer Erblande vertrauen Wir, daß sie Uns in unwandelbarer Treue anhängen und alle Pflichten gegen Uns als ihren rechtmäßig angestammten Landesherrn und von Gott gesetzten König erfüllen, wogegen Wir sie Unserer huldvollen Gesinnung versichern.

Das Bayerische Volk hat von jeher seinem Königshause, das mit ihm durch ein geheiligtes Treuverhältnis gebunden ist, hingebende Anhänglichkeit bewiesen. Wir erblicken darin

---

schaft es ebenfalls der Zustimmung des Landtags zu den Gründen bedarf. In beiden Fällen ist der „Zustimmung" des Landtages der betreffende Staatsakt, dort der Thronanfall, hier der Regentschaftsübernahmeakt schon vorausgegangen und erfolgt nicht etwa eine Zustimmung des Landtages zu diesem Akte, sondern nur eine Zustimmung zu der Auffassung des Thronfolgers bzw. des Regenten hinsichtlich der „Gründe". Es handelt sich staatsrechtlich auch gar nicht um eine eigentliche Zustimmung, sondern nur um eine Anerkennung von etwas Tatsächlichem, nämlich des Vorhandenseins des Befindens des Königs. Die hierüber mehrfach laut gewordene Ansicht, wonach aus dem freilich nicht besonders passenden Worte „Zustimmung" auf eine Genehmigung der Thronerledigungserklärung selbst durch den Landtag zu schließen sei, ist grundlos.

1) Durch Abs. III dieser Proklamation ist die Absetzung König Ottos vollzogen worden und ist König Ludwig III. König geworden.

Digitized by Google

eine sichere Gewähr, daß die Liebe des Volkes, die Wir als ein kostbares Kleinod von Unseren Vorfahren überkommen haben, auch fernerhin Unser Wirken geleiten werde, das auf das Wohl des geliebten Vaterlandes, auf sein Blühen und Gedeihen gerichtet ist.

In gläubigem Aufblick zu Gott, dessen gnädige Hand Bayern bisher geführt hat, erflehen Wir des Allmächtigen Segen und Beistand.

Gegeben in unserer Haupt- und Residenzstadt München am 5. November 1913.

Ludwig.

Dr. Frhr. v. Hertling. Dr. Frhr. v. Soden-Fraunhofen. v. Thelemann. v. Breunig. v. Seidlein. Dr. v. Knilling. Frhr. v. Kreß.

Auf Allerhöchsten Befehl:
Der Ministerialrat
im K. Staatsministerium des Innern:
Knözinger.

Die beiden vorstehenden Allerhöchsten Erklärungen (Thronerledigungserklärung und Königsproklamation) vom 5. November 1913 wurden dem Landtag am gleichen Tage mitgeteilt und von den Präsidenten in beiden Kammern verlesen. Sodann wurde dem Landtag am selben Tag eine Bekanntmachung des Gesamtministeriums vom 5. November 1903 betr. die Beendigung der Regentschaft mit ärztlichen Gutachten über den Zustand des Königs Otto als Beilagen übermittelt. Es wurde damit die im Gesetz vom 4. November 1913 angeordnete Zustimmung (= Anerkennung) des Landtags zu den Gründen, aus denen sich die dauernde Regierungsunfähigkeit des Königs Otto ergibt, eingeholt, und zwar mit dem Antrage: „Der Landtag wolle anerkennen, daß am 4. November 1913 die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für die Beendigung der Regentschaft bestanden haben." Nachdem Abgeordnete des Landtags durch einen Besuch bei König Otto sich von dessen Zustand überzeugt und dem Landtag berichtet hatten, erfolgte am 6. November dessen Zustimmung, d. i. Anerkennung der „Gründe", nach erfolgter „Prüfung der verfassungsmäßigen Voraussetzungen über die Beendigung der Regentschaft".

Am Samstag den 8. November erfolgte im Thronsaal der Residenz in Gegenwart der Prinzen des Kgl. Hauses, der Staatsminister, des Staatsrates und Abgeordneter der beiden Kammern des Landtages die Eidesleistung König Ludwigs III. nach vorausgegangener Ansprache des Königs. Nach der Eidesleistung hielt der Vorsitzende des Ministerrates, Staatsminister Dr. Freiherr von Hertling, eine Ansprache an den König.

Am Mittwoch, den 12 November, fand in der Kgl. Residenz die Feierlichkeit der Thronbesteigung mit Huldigungsakten statt. Der König verlas folgende Ansprache:

Bewegten Herzens habe Ich die warmen Worte vernommen, die Sie, Mein lieber Graf Fugger, im Namen des Landtages und der hier versammelten Vertreter aller Berufsstände des Landes an Mich gerichtet haben. Ihnen und Allen, die hier Zeugnis abgelegt haben von dem Gefühl treuer Anhänglichkeit, das Meine Bayern für Mich, für die Königin und Mein ganzes Haus beseelt, sage Ich Meinen aufrichtigsten Dank.

Die herzlichen Kundgebungen, die Mir in diesen Tagen aus allen Kreisen zugegangen sind, zeigen Mir, daß das Land, ohne des Dankes zu vergessen, den es dem gesegneten Wirken Meines in Gott ruhenden Vaters Luitpold schuldet, in der verfassungsmäßig vollzogenen Beendigung der Regentschaft eine Gewähr für die gedeihliche Weiterentwicklung Bayerns erblickt. Das Bayerische Volk hat verständnisvoll den schweren Entschluß gewürdigt, der Mich bestimmte, im Interesse Bayerns diesen Schritt zu unternehmen.

Eines Sinnes mit Meinem Volke zu sein, wird in alle Zukunft Mein ernstes Streben bleiben. Das Königtum, von Gott gesetzt, kann seine Kräfte nur da zu voller Entfaltung bringen, wo es in der Liebe und im Vertrauen des Volkes wurzelt. Von jeher darauf bedacht, durch enge Fühlungnahme mit allen Ständen und Kreisen Mich mit den Bedürfnissen des Volkes vertraut zu machen, habe Ich viele Erfahrungen gesammelt; möge es Mir beschieden sein, sie dem Wohl des Landes nutzbar zu machen. Das reiche Maß an herzlicher und vertrauensvoller Gesinnung, das Mir bisher entgegengebracht wurde, bestärkt Mich in der Zuversicht, daß die Liebe Meines Volkes Mein Handeln geleiten und sich mit Mir in der gemeinsamen Sorge für Bayerns Wohlfahrt vereinigen wird. Die geliebte, in den Freuden wie in den Prüfungen des Lebens bewährte Frau, die Gott Mir an die Seite gestellt hat, wird treuen Anteil an Meinem Streben nehmen.

Gottes starke und gütige Hand hat immer über Bayern gewaltet. Sie hat es gefügt, daß der Bayerische Name, aller Stürme der Jahrhunderte ungeachtet, sich mit Ehren im Gewirr der Völkerschicksale behauptet hat.

Digitized by Google

In dankbarer Erkenntnis des Segens, der ihm aus der Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen Deutschen Vaterlande erfließt, fühlt Bayern sich heute freudig als angesehenes Glied des Deutschen Reiches, dessen Gründung die bayerische Armee ruhmreich miterstritten hat. In unerschütterlicher Bundestreue steht es zu Kaiser und Reich und nimmt opferwilligen Anteil an den großen Aufgaben, die das Reich zu lösen hat.

Rastlos pflegt Bayern Kunst und Wissenschaft; mit Entschiedenheit fördert es jeden Fortschritt auf wirtschaftlichem, kulturellem und sozialem Gebiet. Gottesglaube und fromme Sitte stehen im Lande hoch in Ehren; der Freiheit der Gewissen, wie der Bekenntnisse ist Schutz und Achtung gesichert.

Es ist ein reiches Erbe an Gütern des Volks- und Staatswohles, dessen Hut Mir durch Gottes gnädige Führung übertragen ist. In freudiger Zuversicht zur Güte der Vorsehung habe Ich dies Erbe angetreten. Möge Mein Volk, in dessen Liebe und Anhänglichkeit Ich Mein festes Vertrauen setze, Mich erfolgreich in der Sorge um das teure Vaterland unterstützen. Möge es sich immer der Segnungen des Friedens und der Früchte seiner stillen Kulturarbeit erfreuen. Möge Gott allzeit seine schirmende Hand über Bayern ausbreiten: dies ist der innige Wunsch Meines landesväterlichen Herzens.

Es erging noch die königliche Entschließung über die Ehrenrechte seiner Majestät des Königs Otto (GVBl. N. 59, S. 765) [1]):

Ludwig III.
von Gottes Gnaden König von Bayern, Pfalzgraf bei Rhein, Herzog von Bayern, Franken und in Schwaben usw. usw.

Wir tun kund und zu wissen, daß durch Unsere Erklärung von heute, wodurch Wir die Regentschaft beendigt und die Regierung als König angetreten haben, der Titel und die Ehrenrechte Seiner Majestät des Königs Otto nicht berührt worden sind.

Gegeben in Unserer Haupt- und Residenzstadt München am 5. November des Jahres Eintausend neunhundert und dreizehn.

Ludwig.

Dr. Frhr. v. Hertling. Dr. Frhr. v. Soden-Fraunhofen. v. Thelemann. v. Breunig. v. Seidlein. Dr. v. Knilling. Frhr. v. Kreß.

Nur in politischem und tatsächlichem, nicht auch in staatsrechtlichem Zusammenhang mit der Ordnung der Königsfrage stehen die aus diesem Anlaß erfolgte Erhöhung der Zivilliste und die Auszeichnungen, welche einem Teil der um die Ordnung der Königsfrage verdienten Persönlichkeiten zugewendet worden sind.

Die Geldrente, welche dem König als „Zivilliste" nach dem Gesetze vom 1. Juli 1834 Art. II und dem Finanzgesetz vom 29. Juli 1876 bisher in der Höhe von 4 231 044 Mark zustand, ist durch Gesetz vom 18. Dezember 1913 (GVBl. S. 951) vom 1. Januar 1914 an auf 5 400 000 Mark erhöht worden.

II. Regelung der Haftung des Staats für Angehörige des bayerischen Heeres.

Ein Gesetz dieses Betreffs erging unterm 6. Dezember 1913 (GVBl. S. 911). Die Bestimmungen dieses Gesetzes lauten:

„Art. 1. Personen des Soldatenstandes stehen im Sinne des Art. 60, 61 des Ausführungsgesetzes zum BGB., des Art. 7 des Gesetzes über den Verwaltungsgerichtshof und des Art. 26 Nr. 2, 3 des Ausf.-G. zum GVG. den Staatsbeamten gleich. Der Staat kann von ihnen Ersatz des Schadens verlangen, den er durch die im Art. 60 bestimmte Verantwortlichkeit erleidet; der Ersatzanspruch verjährt in drei Jahren von dem Zeitpunkt an, in welchem der Ersatzanspruch des Dritten diesem gegenüber vom Staate anerkannt oder dem Staate gegenüber rechtskräftig festgestellt ist."

„Art. 2. Unberührt bleiben die Vorschriften anderer Gesetze, soweit sie für bestimmte Fälle die Haftung des Staates über einen gewissen Umfang hinaus ausschließen."

---

1) Es bedarf kaum der Bemerkung, daß infolge der Thronerledigung König Otto nicht mehr König ist, sondern nur gleich einem abgedankten König den Titel König hat.

Digitized by Google

Das Gesetz gehört in die Reihe der haftungsrechtlichen Bestimmungen, welche durch das BGB., insb. § 839, und durch die Bestimmungen der Art. 77, 80 des EG. zum BGB. eingeführt und dann für das Reichsbeamtenrecht durch das RG. vom 22. Mai 1910 (RGBl. S. 798) und für das Beamtenrecht der Staaten durch besondere landesrechtliche Vorschriften weiter entwickelt worden sind. Für Bayern kommen hinsichtlich der materiellen rechtlichen Haftungsgrundsätze insbesondere in Betracht die Vorschriften der Art. 60, 61 des bayer. Ausf.-G. zum BGB., ferner die Vorschriften des Art. 13 des Beamtengesetzes vom 16. August 1908, für das prozessuale Recht (Vorentscheidung) aber der Art. 7 des Gesetzes vom 8. August 1878 über den Verwaltungsgerichtshof und der Art. 165 des AG. zum BGB., welche dieser Art. 7 änderte. An diese Vorschriften des geltenden bayerischen Rechtes schließt das neue Gesetz vom 6. Dezember 1913 an, und zwar im wesentlichen so, daß nunmehr der Grundsatz der ausschließlichen Haftung des Staats gegenüber dem geschädigten Dritten und der Regreßhaftung des Beamten gegenüber dem Staat auch auf Personen des Soldatenstandes Anwendung findet, und daß ferner über die dienstrechtliche Verschuldensfrage die Vorentscheidung dem Verwaltungsgerichtshof zusteht [1]).

Zu beachten ist insbesondere folgendes:

Bisher konnte zwar kein begründeter Zweifel darüber bestehen, daß auch Offiziere Beamte sind, denen Hoheitsrechte (obrigkeitliche Gewalt) zur Ausübung übertragen ist, daß demnach auch für sie die materiellen Haftungsgrundsätze des neuen Rechtes Anwendung zu finden haben. Dennoch war die Praxis unsicher. Unzweifelhaft war auch andrerseits, daß die Mannschaften und Unteroffiziere keine Beamten sind und daß demnach die Haftungsgrundsätze, welche für Beamte gelten, auf sie nicht schlechthin anzuwenden waren. Zweifeln konnte man höchstens darüber, ob das Vorentscheidungsrecht des VGHG. auch auf Offiziere anzuwenden sei. Richtiger Ansicht nach war dies nicht der Fall [2]).

Nunmehr ist klargestellt, daß sowohl hinsichtlich des materiellen Haftungsrechtes als auch hinsichtlich des Vorentscheidungsrechtes a l l e Personen des Soldatenstandes des bayerischen Heereskontingentes den Staatsbeamten gleichgestellt sind. Selbstverständlich sind dadurch die Mannschaften und Unteroffiziere nicht zu Staatsbeamten geworden, sie sind ihnen nur in besagter Beziehung gleichgestellt, d. h. es gilt für sie das gleiche Haftungs- und Vorentscheidungsrecht wie für Staatsbeamte.

Die Ausdehnung des Vorentscheidungsrechtes auf sie ist zwar eine klare, aber keine unbedenkliche Ordnung der Sache. Dem Verwaltungsgerichtshof, der keineswegs eine militärischtechnische Zusammensetzung aufweist, ist das für die Zivilgerichte bindende Urteil darüber zugewiesen, ob die militärische Handlung einer Person des Soldatenstandes als dienstliche Verfehlung anzusehen sei oder nicht. Er hat demnach darüber zu urteilen, ob die Handlung eines Untergebenen als eine Verletzung der seinen militärischen Vorgesetzten geschuldeten dienstlichen Gehorsamspflicht anzusehen sei. Um so auffallender ist die Zuständigkeitsordnung deshalb, weil dem Verwaltungsgerichtshofe zahlreiche andere Zuständigkeiten, z. B. Streitsachen aus dem direkten Steuerrechte, entzogen sind, obgleich sie seinem technischen Wissen erheblich näher liegen als die militärischen. Ob der VGH. mit dieser Zuständigkeit glücklich fahren wird, ist abzuwarten. Er wird voraussichtlich ausgiebig auf gutachtliche Informationen von seiten der militärischen Stellen angewiesen sein. Die einschränkenden

1) Vgl. hierüber, sowie über die Haftungsgrundsätze selbst jetzt M. v. S e y d e l , Bayer. Staatsrecht, Neubearbeitung (P i l o t y), 1. Bd., S. 426 ff., insb. S. 441 f.

2) Vgl. v. S e y d e l a. a. O.

Digitized by Google

Sondervorschriften „anderer Gesetze“, auf welche Art. 2 des Gesetzes vom 6. Dezember 1913 hinweist, sind vor allem die Vorschriften des Offizierspensionsgesetzes § 38, des Mannschaftsversorgungsgesetzes § 38, des Naturalleistungsgesetzes vom 24. Mai 1908 § 14, des Kriegsleistungsgesetzes vom 13. Juni 1873 §§ 3, 6, 14, 35 [1]).

III. Das Reichsgesetz vom 22. Juli 1913 über die Reichs- und Staatsangehörigkeit (RGBl. S. 593) ist am 1. Januar 1914 auch in Bayern in Kraft getreten. Ein bayerisches Ausführungsgesetz hiezu ist bisher nicht ergangen.

1) Vgl. Th. v. d. Pfordten in Zeitschr. f. Rechtspflege in Bayern 1914 (10. Jgg.) S. 11, der übrigens statt der 3. Auflage (Neubearbeitung) noch die 2. Auflage vom M. v. Seydels bayer. Staatsrecht benützt. Vgl. S. 7 N. 3, S. 8 N. 5, 7 f., obgleich er die 3. Auflage kennt (vgl. S. 9 N. 15).

Digitized by Google

Die Gesetzgebung in Württemberg in den Jahren 1912 und 1913.

Von

Dr. K. v. Göz, Stuttgart.

Die württembergische Gesetzgebung war in den Jahren 1912 und 1913 nicht mit großen umfassenden Aufgaben befaßt, hat aber in den verschiedensten Richtungen Einfluß geäußert.

1. Die Verfassung wurde in zwei Punkten von der Gesetzgebung berührt, durch das Gesetz vom 8. Juli 1912 betr. Aenderung des § 164 der Verfassungsurkunde und durch das Gesetz vom 29. Mai 1913 über Abänderung des Gesetzes vom 6. November 1891 betr. die Zivilliste für die Regierungszeit Seiner Majestät des Königs.

a) Nach § 164, Abs. 2 VU. wird der Präsident der Ersten Kammer vom König ohne Vorschlag ernannt, für die Stelle des Vizepräsidenten der Ersten Kammer dagegen werden von dieser drei standesherrliche Mitglieder durch absolute Stimmenmehrheit gewählt, aus welchen der König eines ernennt; für die Ernennung des Präsidenten ist es bei der Bestimmung der Verfassungsurkunde geblieben, dagegen sind für die Wahl des Vizepräsidenten neue Vorschriften ergangen. Den Vizepräsidenten wählt nunmehr die Erste Kammer aus ihrer Mitte durch absolute Stimmenmehrheit, auch kann sie in gleicher Weise auf die Dauer eines Landtags einen zweiten Vizepräsidenten wählen. Gehört der Präsident nicht den standesherrlichen Mitgliedern an, so muß der erste Vizepräsident der Zahl der Standesherren entnommen werden. Tritt infolge eines Wechsels in der Person des Präsidenten der Fall ein, daß weder dieser noch der erste Vizepräsident ein Standesherr ist, so erlischt das Amt des letzteren sofort und ist eine Neuwahl vorzunehmen.

b) Die teils in Geld teils in Naturalien bestehende Zivilliste wird nach der Vorschrift des § 104 VU. auf die Regierungszeit eines Königs ein für allemal verabschiedet durch ein besonderes für die ganze Regierungsperiode geltendes Gesetz. Hiedurch ist jedoch, wofür ein Vorgang aus dem Jahre 1874 vorliegt, eine Abänderung des Betrags der verabschiedeten Zivilliste in der für Vorschlagsänderungen vorgeschriebenen Form nicht ausgeschlossen. Bei dem Regierungsantritt des jetzigen Königs wurde der Geldbetrag der Zivilliste durch Gesetz vom 6. November 1891, Art. 1 auf 1 800 000 Mark festgesetzt. Die Verteuerung aller Lebensmittel und die durchgreifende Erhöhung der Gehalte der Zivilstaatsdiener ergab die

Digitized by Google

Notwendigkeit einer Erhöhung dieses Betrags, unter Einhaltung der für eine Verfassungsänderung erforderlichen Förmlichkeiten wurde er dann auch durch das Gesetz vom 29. Mai 1913 „unter Abweichung von der Bestimmung des § 104 der Verfassungsurkunde für diesen Fall, jedoch unbeschadet der ferneren Geltung derselben" auf jährlich 2 150 000 Mark festgesetzt.

2. Die Justizverwaltung von dem Bestreben geleitet für besondere Verhältnisse der heranwachsenden Jugend besseren Rechtsschutz zu gewähren, hat im Anschluß an Vorgänge in anderen deutschen Staaten mit dem Gesetz vom 8. Juni 1912 der Berufsvormundschaft den Eingang eröffnet.

Durch Satzung einer Gemeinde oder durch Beschluß einer Landarmenbehörde kann mit Genehmigung der Ministerien der Justiz und des Innern angeordnet werden, daß ein Beamter der Gemeinde oder Landarmenbehörde alle oder einzelne Rechte und Pflichten eines Vormundes für diejenigen Minderjährigen hat, die unter seiner Aufsicht in einer von ihm ausgewählten Familie oder Anstalt erzogen oder verpflegt werden. Soweit die Vormundschaft des Beamten eintritt, endigt das Amt des bisherigen Vormunds; unberührt bleibt die Befugnis des Vormundschaftsgerichts, einen andern Vormund zu bestellen. Auch kann das Vormundschaftsgericht im Einvernehmen mit einer Gemeinde oder Landarmenbehörde einen Beamten derselben vor den nach § 1776 BGB. als Vormünder berufenen Personen zum Vormund für diejenigen Minderjährigen bestellen die unter der Aufsicht des Beamten in einer von ihm ausgewählten Familie oder Anstalt erzogen oder verpflegt werden (Art. 1 und 2 des Ges.).

Für eine unter staatlicher Verwaltung oder Aufsicht stehende Erziehungs- oder Verpflegungsanstalt kann durch gemeinsame Verfügung des Justizministeriums und des die Oberaufsicht ausübenden Ministeriums angeordnet werden, daß der Vorstand der Anstalt für die Minderjährigen die in der Anstalt oder unter der Aufsicht des Vorstandes in einer von ihm ausgewählten Familie oder Anstalt erzogen oder verpflegt werden, oder einzelne Rechte und Pflichten eines Vormunds hat (Art. 7). Dem Beamten oder Vorstand können zu seiner Unterstützung in der Sorge um die Person des Minderjährigen Hilfspersonen, insbesondere Frauen tunlichst vom religiösen Bekenntnis des Minderjährigen beigegeben werden (Art. 1, Abs. 2).

Für einen Zögling, der in einer unter staatlicher Verwaltung oder Aufsicht stehenden Erziehungsanstalt untergebracht ist, hat der Vorstand der Anstalt alle Rechte und Pflichten eines Vormunds bis zur Volljährigkeit des Mündels (Art. 8).

3. Auf dem Gebiete der inneren Verwaltung sind am 8. Juli 1912 Ausführungsgesetze zur Reichsversicherungsordnung und zum Viehseuchengesetz ergangen, das erstere hat mit seinem Art. 5 neben den allgemeinen Ortskrankenkassen die Errichtung von Landkrankenkassen ausgeschlossen, das letztere bezeichnet die Behörden, denen die Anordnung und Durchführung der Maßregeln zur Bekämpfung der Viehseuchen obliegt (Art. 1 und 2) und gibt nähere Bestimmungen über die Entschädigung für Viehverluste, die außer in den Fällen des § 66 des Reichsgesetzes nach dem Landesgesetz gewährt wird (Art. 3—19), sowie über die Verteilung der Kosten der Bekämpfung der Viehseuchen (Art. 20—25); der Förderung der Viehzucht dient das Gesetz vom 8. Juli 1912 betr. die Eber- und Ziegenbockhaltung; hiernach sind Gemeinden, in denen von einer Mehrheit von Züchtern mehr als 15 Mutterschweine oder mehr als 20 Ziegen nicht nur vorübergehend zur Zucht verwendet werden, zur Aufstellung

Digitized by Google

der erforderlichen Eber und Ziegenböcke verpflichtet, soweit hiefür nicht auf andere Weise genügend gesorgt ist.

4. Im Kirchenwesen hat das Gesetz vom 8. Juli 1912 betr. die israelitische Religionsgemeinschaft die Grundzüge für die längst geplante neue Regelung der kirchlichen Verhältnisse des Israeliten aufgestellt. Die israelitische Religionsgemeinschaft ist als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt; sie ordnet und verwaltet ihre kirchlichen Angelegenheiten vorbehaltlich der von dem Ministerium des Kirchen- und Schulwesens auszuübenden Staatsaufsicht selbständig nach Maßgabe einer von der israelitischen Oberkirchenbehörde aufzustellenden Kirchenverfassung. Die Erlassung und etwaige Aenderung dieser Verfassung bedürfen der königlichen Genehmigung (Art. 1). Auch die israelitischen Kirchengemeinden sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt, sie können mit Genehmigung der israelitischen Oberkirchenvertreter von ihren Angehörigen Umlagen erheben, deren Beitreibung auf Anrufen der kirchlichen Behörden nach dem Gesetz über die Zwangsvollstreckung enger öffentlich-rechtlicher Ansprüche erfolgt. Die Jahresrechnungen der israelitischen Kirchengemeinden sind nach Prüfung und Abhör durch die kirchliche Behörde dem Oberamt zur Einsicht und Prüfung vorzulegen, diese erstreckt sich insbesondere auf die Einhaltung der staatlichen Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, die stiftungsmäßige Verwendung der Stiftungen und die Erhaltung des Grundstocks. Die bürgerlichen Behörden sind verpflichtet, den kirchlichen Behörden bei Feststellung der Grundlagen der kirchlichen Besteuerung, sowie bei Anlegung von Personallisten die Einsichtnahme der erforderlichen Akten zu gestatten, wobei die Geheimhaltung solcher amtlicher Mitteilungen den kirchlichen Behörden in gleichem Umfange obliegt, wie den bürgerlichen.

Die Errichtung und Auflösung von Kirchengemeinden, sowie Aenderungen im Bestand und in der Einteilung der Rabbinatsbezirke bedürfen der Zustimmung des Ministeriums. Die israelitischen Kirchenvorsteherämter sind befugt, über die ihrer Dienstaufsicht unterstellten Beamten wegen Dienstverfehlungen als Ordnungsstrafen Verweise und Geldstrafen bis zu 12 Mark zu verhängen, welche in die Kasse der Kirchengemeinde fließen. Gegen solche Strafverfügungen ist binnen 2 Wochen die Beschwerde an die israelitische Oberkirchenbehörde zulässig, der in ihrem engeren Rat darüber endgültig entscheidet. Der Vollzug einer Geldstrafe wider den Willen des Bestraften steht ausschließlich diesem engeren Rat zu, der dabei zu prüfen hat, ob die Strafverfügung nicht zu beanstanden ist. Die Oberleitung der kirchlichen Angelegenheiten kommt der israelitischen Oberkirchenbehörde zu, die aus einem engeren und einem weiteren Rat besteht und ihren Sitz in Stuttgart hat. Die Mitglieder des engeren Rats werden soweit sie besoldet sind, vom König auf Lebenszeit, im übrigen vom Ministerium aus der Zahl der vom weiteren Rat Vorgeschlagenen, auf 6 Jahre ernannt. Für den Fall des Ausscheidens eines Oberkirchenvorstehers während der Dauer seiner Amtszeit wird für den Rest ein neues Mitglied ernannt. Die israelitische Oberkirchenbehörde hat die rechtliche Stellung und die Befugnisse eines Landeskollegiums und kann innerhalb ihres Wirkungskreises den Oberämtern Aufträge erteilen. Die Anstellung der Rabbiner erfolgt auf den Vorschlag der israelitischen Oberkirchenbehörde durch das Ministerium des Kirchen- und Schulwesens. Die Zulassung zu einem Rabbinat ist durch den Nachweis einer vom Staat für entsprechend anerkannten wissenschaftlichen Vorbildung bedingt. Die Anstellung als Vorsänger hat die Erstehung der für die Volksschullehrer vorgeschriebenen Dienstprüfungen zur Voraussetzung und geschieht

Digitized by Google

durch die israelitische Oberkirchenbehörde, für Orte, wo das Amt des Vorsängers mit der Stelle des Lehrers an einer israelitischen Volksschule verbunden ist, wird das Vorsängeramt dem Lehrer von der Oberschulbehörde übertragen. Die Dienstentlassung eines Rabbiners oder eines Vorsängers, der ausschließlich das Vorsängeramt bekleidet, bedarf der Genehmigung des Ministeriums des Kirchen- und Schulwesens.

5. Auf die Stellung der öffentlichen Diener beziehen sich verschiedene Gesetze. Das Gesetz vom 10. Juli 1912, betr. die Rechtsverhältnisse der Volksschullehrer, sog. Lehrergesetz, ergänzt die diesesfalls in Geltung befindlichen Vorschriften. In Erfüllung eines alten Wunsches der beteiligten Lehrer wird der Grundsatz an die Spitze gestellt, daß auf die Lehrer und Lehrerinnen an den Volksschulen die Bestimmungen des Beamtengesetzes entsprechende Anwendung finden, soweit nicht das Gesetz Abweichungen enthält. Im übrigen werden besondere Bestimmungen gegeben über einzelne Einkommensbezüge, über die Ordnungsstrafe der Strafersetzung, über die Lehrerinnen, über Fachlehrer und Fachlehrerinnen, über Erzieher und Lehrer an Rettungsanstalten für verwahrloste Kinder, sowie an den von der Staatsbehörde genehmigten Privatanstalten für taubstumme, blinde, schwachsinnige oder krüppelhafte Kinder, über die israelitischen Volksschullehrer.

Die Dienstverhältnisse der Oberamtsärzte werden durch das Gesetz vom 10. Juli 1912 (Oberamtsarztgesetz), durchgreifend neu geregelt. Der Oberamtsarzt ist nach diesem Gesetz zur Besorgung der auf dem Gebiete der staatlichen Verwaltung innerhalb des Oberamtsbezirks anfallenden medizinaltechnischen Geschäfte, sowie zur Beratung und Unterstützung des Oberamts auf dem Gebiete des Gesundheitswesens berufen. Hat eine Gemeinde einen Arzt im Hauptamt als Gemeindebeamten für das öffentliche Gesundheitswesen oder für einzelne Teile desselben angestellt, so können demselben auf Antrag der Gemeindeverwaltung bestimmte Geschäfte, die sonst dem Oberamtsarzt zukommen, vom Ministerium des Innern übertragen werden. Dem Antrag der Gemeinde soll stattgegeben werden, wenn der Gemeindearzt den für die Anstellung als Oberamtsarzt gestellten Anforderungen entspricht und wenn keine erheblichen Gründe gegen die Uebertragung vorliegen. Der Oberamtsarzt ist verpflichtet, die Gemeindebehörden auf dem Gebiet des öffentlichen Gesundheitswesens auf Verlangen zu beraten und zu unterstützen.

Der Oberamtsarzt hat ferner die Durchführung der Gesetze und behördlichen Anordnungen auf dem Gebiete des Gesundheitswesens zu überwachen, die gesundheitlichen Verhältnisse seines Amtsbezirks, sowie die diese Verhältnisse beeinflussenden Gewohnheiten und Gebräuche, Einrichtungen, Anstalten und Betriebe zu beobachten, auf die Bevölkerung aufklärend und belehrend einzuwirken, auch erforderlichenfalls zum Zweck der Abstellung gefundener Mißstände oder Mängel die geeigneten Anträge bei den zuständigen Behörden zu stellen. Der Oberamtsarzt ist innerhalb seines Amtsbezirks Gerichts-, Impf- und Schularzt, sofern für diese Geschäftszweige nicht andere Aerzte staatlich bestellt oder zugelassen sind; auch hat er auf Ersuchen des Zivilvorsitzenden der Ersatzkommission im Frieden und im Kriege den ärztlichen Dienst beim Ersatzgeschäft wahrzunehmen, wenn ein Militärarzt nicht vorhanden und ein Stellvertreter nicht zu beschaffen ist. Außerdem sind einige besondere Funktionen des Oberamtsarztes in Art. 4 des Gesetzes aufgeführt.

Die Tätigkeit des Schularztes erstreckt sich auf die den Oberschulbehörden unterstellten öffentlichen Schulen, sowie auf alle Privatschulen, ferner auf Kleinkinderschulen, Kindergärten und Kinderhorte, seine Funktionen sind im einzelnen in Art. 5 des Gesetzes bezeichnet.

Digitized by Google

Der Oberamtsarzt hat die ihm obliegenden Dienstgeschäfte grundsätzlich ohne besondere Belohnung unbeschadet der Anrechnung von Reisekosten bei auswärtigen Geschäften zu besorgen. Die Gehalte sowie auch, soweit nicht Verpflichtungen anderer bestehen, etwaige Zulagen und Nebenbezüge werden den Oberamtsärzten aus der Staatskasse bezahlt, ist ein anderer Arzt als Gerichts-, Impf- oder Schularzt staatlich bestellt, so erhält auch dieser seine Belohnung unter entsprechender Anwendung der für die Oberamtsärzte geltenden Bestimmungen aus der Staatskasse. Die bisher von den Amtskörperschaften, Gemeinden oder Stiftungen oder sonst aus öffentlichen Kassen zum Diensteinkommen der Oberamtsärzte geleisteten Beiträge kommen in Wegfall. Die Gemeinden sind für die Regel verpflichtet, für jedes der Aufsicht des staatlichen Schularztes unterstehende Kind jährlich 20 Pf. und für jede vom staatlichen Impfarzt vorgenommene als heterogen zu erachtende öffentliche Impfung 60 Pf. an die Staatskasse zu entrichten, wobei die Ueberwälzung dieser Gebühren auf die Beteiligten nicht zulässig ist. Ferner sind die Gemeinden bzw. die Schulunterrechner verpflichtet, die für die ärztliche Untersuchung der Schüler und für die öffentlichen Impfungen erforderlichen Räume nebst deren Ausstattung und den etwa notwendigen Hilfspersonen zur Verfügung zu stellen. Der Oberamtsarzt steht vorbehaltlich der Oberaufsicht des Ministeriums des Innern unter der Dienstaufsicht des Medizinalkollegiums, als Gerichtsarzt ist er der Oberaufsicht des Justizministeriums, als Schularzt der des Ministeriums des Kirchen- und Schulwesens unterstellt.

Wird der Oberamtsarzt nach Maßgabe des Hauptfinanzetats als vollbesoldeter Beamter angestellt, so ist ihm die Ausübung ärztlicher Praxis und die Besorgung anderer ärztlicher Geschäfte als der amtsärztlichen mit Ausnahme von Notfällen nicht gestattet. Er ist jedoch innerhalb seines Amtsbezirks berechtigt, mit anderen Aerzten gemeinsam ärztliche Beratungen abzuhalten und die dabei etwa nötigen Verrichtungen vorzunehmen. Vom Ministerium kann ihm widerruflich gestattet werden, innerhalb seines Amtsbezirks Vertrauensarztstellen bei staatlichen Behörden oder reichsgesetzlichen Krankenkassen anzunehmen, andere als amtliche Gutachten auszustellen, sowie Bahn- oder Postarztstellen und Arztstellen an Krankenhäusern oder staatlichen Anstalten zu übernehmen; dem Oberamtsarzt, der nicht als vollbeschäftigter Beamter angestellt wird, ist die Ausübung der ärztlichen Praxis unbeschadet seiner dienstlichen Obliegenheiten gestattet, die näheren Bestimmungen trifft die Aufsichtsbehörde.

Schließlich wird durch das Gesetz den Aerzten, Zahnärzten, Wundärzten, Apothekervorständen und Hebammen, sowie allen Personen, welche gewerbsmäßig mit der Krankenpflege oder ohne öffentliche Ermächtigung mit der Ausübung der Heilkunde bei Menschen sich befassen. Ferner allen für eigene Rechnung tätigen Hilfspersonen auf dem Gebiete des Gesundheitswesens (Desinfektoren, Masseuren u. dgl.) die Verpflichtung auferlegt, bei Beginn ihrer Tätigkeit zutreffendenfalls unter Vorlage der Prüfungszeugnisse, bei dem Oberamtsarzt mündlich oder schriftlich unter Mitteilung ihrer persönlichen Verhältnisse, soweit sie mit der Ausübung des Berufs oder Gewerbes im Zusammenhang stehen, sich anzumelden und ihm auf sein Verlangen jederzeit die zu seiner amtlichen Geschäftsführung erforderlichen Aufschlüsse unentgeltlich zu erteilen. Auch haben die mit der Ausübung der Heilkunde sich befassenden öffentlich nicht ermächtigten Personen Geschäftsbücher zu führen, in denen Name und Wohnort der Behandelten, die behandelte Krankheit, Art und Dauer der Behandlung, sowie das empfangene Honorar einzutragen sind, diese Bücher sind 10 Jahre lang von der letzten Eintragung an aufzubewahren.

Digitized by Google

Das Gesetz vom 18. Juli 1913 ermächtigt die Regierung, der anläßlich der Aufhebung der tierärztlichen Hochschule in Stuttgart ihres Amtes verlustig gegangenen, an dieser Schule etatsmäßig angestellten Beamten unter Bewilligung des gesetzlichen Wartegeldes nach Maßgabe besonderer für sie günstigen Bestimmungen in den Ruhestand zu versetzen.

6. Im Finanzwesen sind erhebliche Aenderungen nicht zu verzeichnen. Die längst geplante Reform der direkten Staatssteuern, wobei die dem Staat neben der Einkommensteuer zustehenden direkten Ertragssteuern, die Grund-, Gebäude-, Gewerbe und Kapitalsteuer ausschließlich den Gemeinden überlassen und dafür dem Staat neben der Einkommensteuer eine andere direkte Steuer etwa nach dem Vorgang Badens eine Vermögenssteuer zugewiesen werden soll, hat greifbare Fortschritte nicht gemacht und ist noch nicht über das Stadium der Erwägungen hinausgekommen. Demgemäß hat ein Gesetz vom 5. Februar 1913 die Gültigkeitsdauer des Gesetzes über die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer um 2 Jahre bis zum 31. März 1915 verlängert.

Das Finanzgesetz das den Hauptfinanzetat für die Etatsperiode vom 1. April 1913 bis 31. März 1913 feststellt und zur Befriedigung außerordentlicher staatlicher Bedürfnisse Mittel anweist und dem acht Nachträge gefolgt sind, trägt das Datum des 17. Juli 1913 und läßt die seitherigen Steuersätze unverändert; für die Bauten der Verkehrsanstalten, insbesondere weitere staatliche Nebenbahnbauten sind die Mittel in dem Gesetz vom 17. Juli 1913 vorgesehen. Ein weiteres Gesetz vom 17. Juli 1913 bestimmt, daß der zur teilweisen Deckung der Kosten der Besoldungsaufbesserung mit dem Gesetz vom 28. Juli 1911 eingeführte Zuschlag zu den Gerichtskosten und zu den Notariatsgebühren auch für die neue Etatsperiode bestehen bleibt. Ein Gesetz vom 8. Juli 1912 ist den Mißständen, die sich bei der Anwendung der Tarifnummer 94 des dem neuen allgemeinen Sportelgesetz vom 16. August 1911 angeschlossenen Sporteltarifs ergeben haben, entgegengetreten und hat die für diese Tarifnummer vorgesehenen Bestimmungen neu geregelt, insbesondere die Wirtschaftserlaubnissporteln nicht unerheblich ermäßigt. Endlich ermächtigt das Gesetz vom 8. Juli 1912 im Interesse der Landeswasserversorgung die Staatsregierung in der Donaumündung zwischen Langenau und Sontheim ein Wasserwerk mit einer für die Versorgung einer größeren Anzahl von Gemeinden des Landes dienenden Wasserleitung herzustellen und verwilligt zur Ausführung des Unternehmens den Betrag von 14 500 000 Mark, der durch ein spätestens innerhalb 40 Jahren zu tilgendes Staatsanlehen zu beschaffen ist.

Digitized by Google

Die badische Gesetzgebung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts in den Jahren 1911, 1912 und 1913.

Von

Privatdozent Dr. **O. Koellreutter**, Freiburg i. B.

Der im November des Jahres 1909 zusammengetretenen badischen Ständeversammlung, deren gesetzgeberische Tätigkeit in den Jahren 1909 und 1910 Walz in diesem Jahrbuch geschildert hat (Jahrb. 5, 1911, S. 515 ff.), fiel auch noch die Erledigung der gesetzgeberischen Aufgaben in den hier zu besprechenden Jahren 1911, 1912 und 1913 zu. Damit hatte dann die Landtagsperiode ihr Ende erreicht und Ende des Jahres 1913 trat ein neu gewählter Landtag zusammen.

Die Zahl der formellen Gesetze beläuft sich im Jahre 1911 auf 3, 1912 auf 26 und 1913 wieder auf 3 Gesetze. Die Gesetzgebung dieser Jahre gipfelt in der wichtigen und grundsätzlichen Abänderung und Neugestaltung des Wasserrechts.

Weit größer als die Zahl der Gesetze ist die der ergangenen landesherrlichen und ministeriellen Verordnungen. Daß die formelle Gesetzgebung eines Mittelstaates wie Baden überhaupt relativ gering ist, erklärt sich aus der überragenden Stellung, die die Reichsgesetzgebung einnimmt, durch die die Einzelstaaten gesetzgeberisch ja überhaupt von weiten Gebieten ausgeschlossen sind.

1. Die Ausführungsgesetzgebung.

So nimmt denn auch in dem Inhalt der formellen Gesetze, besonders aber in dem der Verordnungen, die Ausführung und der Vollzug von Reichsgesetzen, dann aber auch von Landesgesetzen einen besonders großen Raum ein.

Hinsichtlich der Reichsgesetzgebung steht dafür in dem hier zu besprechenden Zeitraume die Ausführung und der Vollzug der Reichsversicherungsordnung im Vordergrunde. Sie ererfolgte in Baden durch das Gesetz die Ausführung der Reichsversicherungsordnung betr. vom 22. 6. 1912 (GVBl. S. 225). Dazu kommen auf demselben Gebiete folgende wichtigere Verordnungen: Die Verordnung den Vollzug der Reichsversicherungsordnung hinsichtlich der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung betr. vom 10. 1. 1912 (GVBl. S. 13); die Verordnung den Vollzug der Reichsversicherungsordnung hinsichtlich der Versicherungsbehörden und der Unfallversicherung betr. vom 31. 12. 1912 (GVBl. S. 479); die Verordnung den Voll-

Digitized by Google

zug der Reichsversicherungsordnung hinsichtlich der Krankenversicherung betr. vom 2. 6. 1913 (GVBl. S. 441). Durch das Ausführungsgesetz zur Reichsversicherungsordnung wird die bisherige badische Ausführungsgesetzgebung auf dem Gebiet der sozialen Versicherung nur in den durch die neue Reichsgesetzgebung gebotenen Punkten materiell abgeändert. Bestehen bleibt vor allem nach § 1 d. G. unter Wahrung des § 105 RVO das bisherige Landesversicherungsamt, um die möglichste Unabhängigkeit Badens auf diesem Gebiete zu wahren. Ferner schließt § 2 des Ausführungsgesetzes auf Grund des § 227 RVO die Errichtung der durch die RVO neu eingeführten Landkrankenkassen neben den allgemeinen Ortskrankenkassen für Baden ausdrücklich aus.

Auch die Reichsgesetzgebung auf dem Gebiete des Finanzwesens hat ihre Ausführung durch landesrechtliche Verordnungen gefunden. Beispielsweise erwähnt sei hierfür die landesherrliche Verordnung die Zuwachssteuer betr. vom 1. 4. 1911 (GVBl. S. 207) und die Verordnung den Vollzug des Zuwachssteuergesetzes betr. vom gleichen Datum (GVBl. S. 208). Ebenso ist neuerdings zum Wehrbeitragsgesetz eine Vollzugsverordnung vom 20. 11. 1913 (GVBl. S. 565) ergangen.

Hinsichtlich des Vollzugs der Landesgesetzgebung seien zunächst die zur Ausführung der beiden großen gesetzgeberischen Reformen des Jahres 1910 ergangenen Verordnungen erwähnt. Anläßlich der Abänderung der Gemeinde- und Städteordnung durch Gesetz vom 26. 9. 1910 (vgl. den Bericht von Walz, Jahrb. 5, 1911, S. 516 ff.) ergingen folgende Verordnungen: Verordnung die Abänderung der Gemeinde- und Städteordnung betr. vom 5. 12. 1910 (GVBl. S. 707); die Gemeindevoranschlagsanweisung vom 13. 1. 1911 (GVBl. S. 6); Verordnung die Aufstellung, die Genehmigung und den Vollzug der Voranschläge in den der Städteordnung unterstehenden Stadtgemeinden betr. vom 13. 1. 1911 (GVBl. S. 59); Verordnung die Geschäftsordnung für den Bürgerausschuß in den der Städteordnung unterstehenden Städten betr. vom 13. 1. 1911 (GVBl. S. 62); Verordnung die Gemeindewahlen betr. vom 27. 2. 1911 („Gemeindewahlordnung") (GVBl. S. 147); Verordnung die Städtewahlen betr. vom 24. 3. 1911 („Städtewahlordnung") (GVBl. S. 189). — Dem Vollzug des Gesetzes vom 7. 7. 1911 betr. die Aenderung des Gesetzes über den Elementarunterricht (vgl. den Bericht von Walz. Jahrb. 5, 1911, S. 532 ff.) dienen die folgenden Verordnungen: Verordnung die nichtstaatlichen Lehr- und Erziehungsanstalten betr. vom 11. 3. 1913 (GVBl. S. 198); Verordnung die Schulärzte an den Volksschulen betr. vom 29. 10. 1913 (GVBl. S. 526); Verordnung die Schulbehörden der Volksschule betr. vom 28. 11. 1913 (GVBl. S. 575). Die letztgenannte Verordnung regelt in 4 Abschnitten die von der Ortsschulbehörde, von dem Schulleiter und dem ersten Lehrer, von dem Kreisschulamt und an den Volksschulrektor in den Städten der Städteordnung die Zusammensetzung und den Wirkungskreis dieser Behörden. — Auf dem Gebiete der Finanzverwaltung ergingen schließlich zum Vollzug des Gesetzes vom 8. 8. 1910 die Abänderung der beiden Kirchensteuergesetze betr. (vgl. den Bericht von Walz, Jahrb. 5, 1911, S. 558) die Verordnung die Erhebung örtlicher Kirchensteuern in evangelischen Kirchengemeinden betr. vom 1. 2. 1911 und die Verordnung vom gleichen Datum die Erhebung örtlicher Kirchensteuern in katholischen Kirchengemeinden betr. (GVBl. S. 69 und GVBl. S. 99).

Betrachten wir jetzt die übrigbleibende Gesetzgebung auf den verschiedenen Verwaltungsgebieten, so kommt zunächst in Betracht:

Digitized by Google

2. Die Organisationsgesetzgebung.

a) Hinsichtlich der Ministerien führte die landesherrliche Verordnung die Organisation der oberen Staatsbehörden betr. vom 19. 5. 1911 (GVBl. S. 273) eine völlige Neuorganisation herbei. Seit der landesherrlichen Verordnung vom 7. 3. 1893 (GVBl. S. 33) bestanden in Baden 4 Ministerien:

1. Das Ministerium des Großherzoglichen Hauses und der auswärtigen Angelegenheiten. Ihm waren zugewiesen die persönlichen Angelegenheiten des Großherzogs und des Großherzoglichen Hauses, die auswärtigen Beziehungen Badens innerhalb des Reichs und zum Ausland und schließlich die oberste Leitung der Verkehrsanstalten, vor allem also der Eisenbahnen.

2. Das Ministerium der Justiz, des Kultus und des Unterrichts, dessen Wirkungskreis sich aus seiner Benennung ergibt.

3. Das Ministerium des Innern.

4. Das Ministerium der Finanzen.

Die landesherrliche Verordnung des Jahres 1911 hat nun die Zahl der Ministerien unverändert gelassen, aber den Kompetenzkreis der einzelnen ganz neu geregelt. Nach ihr ist heute die Kompetenzverteilung der Ministerien folgende:

Das Ministerium des Innern und das Finanzministerium bleiben erhalten. Nur wurden dem letzteren die Verwaltung der Staatseisenbahnen neu unterstellt. An Stelle der beiden andern Ministerien wurde gebildet:

1. Das Ministerium des Großherzoglichen Hauses, der Justiz und des Auswärtigen. Es wurden also dem bisherigen Ministerium des Großherzoglichen Hauses und der auswärtigen Angelegenheiten das Justizministerium angegliedert und die Verwaltung der Eisenbahnen genommen.

2. Neu gebildet wurde das Ministerium des Kultus und Unterrichts aus den übrigen Ressorts des bisherigen Ministeriums der Justiz, des Kultus und des Unterrichts. Ihm untersteht also jetzt die Regelung und Führung der Beziehungen zwischen Staat und Kirche und die Leitung des gesamten Unterrichtswesens von den Volksschulen bis hinauf zu den Universitäten. Durch diese Neuorganisation des Ministeriums für Kultus und Unterricht wurde der Oberschulrat, der bisher als Verwaltungsmittelstelle zur Beaufsichtigung des Schul- und Unterrichtswesens — mit Ausnahme des gewerblichen und der Hochschulen — fungiert hatte, entbehrlich und aufgehoben.

b) Nach § 2 des Gesetzes vom 24. 8. 1904, die Wahlkreiseinteilung für die Wahlen zur Zweiten Kammer der Ständeversammlung betr. GVBl. (S. 362) werden in den 5 größten Städten des Landes je in einem besonderen Wahlkreise mehrere Abgeordnete gewählt, und zwar in Mannheim 5, in Karlsruhe 4, in Freiburg 3, in Heidelberg und Pforzheim je 2. Die Einteilung dieser Städte in besondere Wahlkreise erfolgte nach Abs. 2 dieses § durch landesherrliche Verordnung nach Anhörung des Stadtrats, sollte aber spätestens bis zum 1. 7. 1912 durch Gesetz geordnet werden. Zu dem gleichen Zeitpunkte sollte nach einer Resolution der Zweiten Kammer für Mannheim ein 6. Abgeordnetensitz geschaffen werden. Um all dem zu entsprechen, legte die Regierung der Zweiten Kammer am 5. 12. 1911 einen Gesetzentwurf vor, der eine gesetzliche Festlegung der Wahlkreiseinteilung und die Schaffung eines 6. Abgeordneten für Mannheim vorsah. Dieser Entwurf fand aber in der Sitzung der Zweiten Kammer vom 3. 7. 1912 nicht die verfassungsmäßig erforderte Zweidrittelmehrheit. Schon am 12. Juli 1912 legte die Regierung einen neuen Entwurf vor, in dem der 6. Abgeordnete für Mannheim fallen gelassen war. Auch dieser Entwurf wurde von der zweiten

Digitized by Google

Kammer in der Form der Regierungsvorlage nicht angenommen, sondern zu einem Notgesetz umgestaltet, durch das die Frist zum Erlaß des Wahlkreisgesetzes bis zum 1. 7. 1916 verlängert wurde. Ausgesprochen ist diese Verlängerung in dem Gesetz die Wahl der Landtagsabgeordneten in den 5 größten Städten betr. vom 26. 9. 1912 (GVBl. S. 391). Für den Ende des Jahres 1913 neu zusammentretenden Landtag erfolgte dann die Neueinteilung der Wahlkreise in den 5 Städten durch die landesherrliche Verordnung die Landtagswahlen betr. vom 5. 8. 1913 (GVBl. S. 481).

Zu der ablehnenden Haltung der Zweiten Kammer hinsichtlich der gesetzlichen Regelung der Wahlkreiseinteilung in den 5 größten Städten hatte vornehmlich der Umstand beigetragen, daß die Frage der Einführung der Verhältniswahl für die Wahlen zur Zweiten Kammer aus der Mitte derselben zur Diskussion gestellt worden war. Am 29. 11. 1911 hatten nämlich die sozialdemokratische Fraktion und nur einen Tag später die Liberalen inhaltlich übereinstimmende Anträge dahin gestellt, die Regierung solle einen Gesetzentwurf über die Einführung der Verhältniswahl zur Zweiten Kammer der Landstände noch diesem Landtage vorlegen. Beide Anträge wurden von der Zweiten Kammer in ihrer Sitzung vom 11. 12. 1911 angenommen. Die Erste Kammer lehnte jedoch diesen Antrag der Zweiten Kammer ab. Ein Ersatzantrag der Kommission der Ersten Kammer, statt dessen die Regierung um die Vorlage einer Denkschrift über das Proportionalwahlverfahren zu ersuchen, wurde ebenfalls von dem Plenum der Ersten Kammer, allerdings mit geringer Mehrheit, abgelehnt. Dagegen hat die Regierung einem dahingehenden Beschlusse der Zweiten Kammer Rechnung getragen und dem neuen Landtage eine Denkschrift über Einführung der Verhältniswahl vorgelegt. Weitere Einzelheiten über dieselbe und die veränderte Situation durch die Verschiebungen in der Parteizusammensetzung des neuen Landtages überschreiten den Rahmen dieses Berichtes.

c) Schließlich sei in diesem Zusammenhange noch Erwähnung getan des Gesetzes die Abänderung des Gesetzes vom 28. 9. 1906 über die Landwirtschaftskammer betr. vom 26. 9. 1912 (GVBl. S. 397). Durch dieses Gesetz wurden das Tätigkeitsfeld der Landwirtschaftskammer und des Staates zueinander besser abgesteckt und die Rechte der Kammer überhaupt erweitert. So kann die Landwirtschaftskammer mit Zustimmung des Ministeriums des Innern jetzt auch in das Gebiet der Landwirtschaftspflege, das ihr bisher verschlossen war, übergreifen. Während der bisherige § 12 d. G. bestimmt, daß die durch die Errichtung und Tätigkeit der Landwirtschaftskammern erwachsenden Kosten gemäß der im Voranschlag vorgesehenen Bewilligung aus der Staatskasse bestritten werden, sieht die neue Fassung des § 12 diese Bewilligung in Form eines Zuschusses zwar auch vor, bestimmt aber weiter, daß im übrigen die der Landwirtschaftskammer durch ihre Tätigkeit erwachsenden Kosten durch Erhebung von Beiträgen aufgebracht werden sollen.

Das Nähere regelt die Verordnung die Beiträge für die Landwirtschaftskammer betr. vom 13. 2. 1913 (GVBl. S. 124).

3. Das Justizwesen.

a) In das Gebiet des Justizwesens fällt zunächst das Gesetz die Abänderung des Rechtspolizeigesetzes vom 17. 6. 1899 betr. vom 18. 4. 1912 (GVBl. S. 133). Durch dasselbe erhält einmal § 35 Abs. 1 des bisherigen Gesetzes einen Zusatz, der die Zuständigkeit des Amtsgerichts ausdehnt auf die Beurkundung von Vereinbarungen zwischen dem Vater eines unehelichen Kindes und „diesem über den Unterhalt oder über eine an Stelle des Unterhalts zu

Digitized by Google

gewährende Abfindung sowie für die Beurkundung einer Vereinbarung zwischen dem Vater eines unehelichen Kindes und der Mutter über die Ansprüche der Mutter aus der Beiwohnung und Entbindung, sofern diese Vereinbarung mit der Vereinbarung über den Unterhalt des Kindes in derselben Urkunde verbunden wird". Bisher waren nämlich die Amtsgerichte nur zuständig für die Vaterschaftsanerkennung in bezug auf uneheliche Kinder, während die Aufnahme der oben erwähnten Urkunden den Notaren allem vorbehalten blieb.

Nach dem neuen § 42 a desselben Gesetzes sind ferner auf Ersuchen der Amtsgerichte auch die Notare zur Verpflichtung von Vormündern, Gegenvormündern, Pflegern und Beiständen ermächtigt und verpflichtet. Zweck dieser Bestimmung ist es, diesen Personen den Gang zu dem oft weit entfernten Amtsgericht zu ersparen.

Die letzte Aenderung betrifft den § 45 des Rechtspolizeigesetzes. Derselbe regelt die Zuständigkeit für die Verrichtungen des Nachlaßgerichtes, für die nach Abs. 1 dieses Paragraphen prinzipiell die Notare zuständig sind. Von diesem Grundsatze stellte nun Abs. 2 des Paragraphen eine Reihe von Ausnahmen auf und überwies dieselben dem Amtsgericht als Nachlaßgericht zur Erledigung. Diese amtsgerichtliche Zuständigkeit wurde durch die Streichung des Abs. 2 des § 45 beseitigt, da die Notare für die Erledigung der darin aufgeführten Gegenstände ebenso geeignet erschienen wie die Amtsgerichte.

b) Aehnlichen Zwecken der Geschäftserleichterung dient die landesherrliche Verordnung die Zuständigkeit in rechtspolizeilichen Angelegenheiten betr. vom 15. 2. 1913 (GVBl. S. 123). Sie ermächtigt für den Fall dringenden Bedürfnisses das Justizministerium, die Befugnis zur Befreiung vom Eheaufgebot, sofern beide Verlobte Reichsinländer sind, auch auf den Standesbeamten zu übertragen, vor dem die Ehe geschlossen werden soll.

c) Schließlich sei in diesem Zusammenhange noch erwähnt die landesherrliche Verordnung den Vollzug der Freiheitsstrafen betr. vom 24. 2. 1913 (GVBl. S. 133), die eine Neuregelung des Strafvollzuges bringt.

4. Die innere Verwaltung.

Auf diesem Gebiet ist die einzelstaatliche Gesetzgebung noch am freiesten und infolgedessen auch am rührigsten. Von den wichtigsten gesetzgeberischen Maßnahmen seien hier erwähnt:

a) Das Gesetz die Abänderung des Berggesetzes vom 22. 6. 1910 betr. vom 21. 5. 1912 (GVBl. S. 187). Diese Abänderungen beziehen sich auf folgende wichtige Punkte:

1. Nach dem alten Gesetze war es zweifelhaft, ob der 7. und 8. Titel des Gesetzes (von den Bergbehörden und von der Bergpolizei) nur auf den eigentlichen Bergbau oder auch auf das Schürfen anwendbar sei, da man unter Schürfen ja nicht den eigentlichen Bergbau, sondern das Aufsuchen des verleihbaren Minerals versteht. Da sich die entsprechende Anwendung dieser Bestimmungen auf das Schürfen als notwendig erwies, und in der Praxis widersprechende Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden über diesen Punkt ergangen waren, so führte das neue Gesetz dadurch eine Klarstellung herbei, daß es die Bestimmungen der Titel 7 und 8 auch auf das Schürfen für anwendbar erklärte. Ebenso wurde die Ausdehnung der Bestimmungen der §§ 61—66 u. 68—71 des Berggesetzes auf das Schürfen für erforderlich erachtet.

2. Die Mutung konnte sich bisher auch auf die Wiederbelebung eines „verlassenen Bergwerks" beziehen, wofür eine Reihe erleichterter Vorschriften galten. Diese darauf bezüglichen

Digitized by Google

Vorschriften des § 16 Abs. 2 und des § 18 des Berggesetzes wurden gestrichen, da sie sich in der Praxis nicht bewährt hatten.

3. Die Frist des § 20 wurde von 6 Wochen auf 6 Monate verlängert. Nach § 21 wurde ein neuer § 21 a mit folgendem Wortlaute eingefügt: „Wird nach oder unter Verzichtleistung auf eine Mutung auf den dieser zugrunde liegenden Fund oder auf einen andern in demselben Bohrloch oder Schürfschacht aufgeschlossenen Fund desselben Minerals eine neue Mutung eingelegt, so beginnt für letztere der Lauf der im § 20 Abs. 1 bestimmten Frist mit der Einreichung der zuerst eingelegten Mutung. Nach Ablauf von 6 Monaten nach der Einreichung der zuerst eingelegten Mutung kann eine neue Mutung auf denselben Fund oder auf einen in demselben Bohrloch oder Schürfschacht aufgeschlossenen Fund desselben Minerals nicht mehr eingelegt werden. Wird eine Mutung infolge Nichteinhaltung der im § 20 Abs. 1 und 4 bestimmten Fristen von Anfang an ungültig, so kann eine neue Mutung auf denselben Fund oder auf einen in demselben Bohrloch oder Schürfschacht aufgeschlossenen Fund desselben Minerals ebenfalls nicht mehr eingelegt werden.“ Durch diese Bestimmung wird eine Herausziehung der Frist durch Verzicht und alsbaldige Erneuerung eines Antrages unmöglich gemacht und damit eine mißbräuchliche Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen verhindert.

4. Der § 17 des Gesetzes erhielt folgende neue Fassung: „Die Gültigkeit einer Mutung ist dadurch bedingt:

1. Daß das in der Mutung bezeichnete Mineral an dem angegebenen Fundpunkte auf seiner natürlichen Ablagerung vor-Einlegung der Mutung entdeckt worden ist und bei der amtlichen Untersuchung in solcher Menge und Beschaffenheit nachgewiesen wird, daß eine zur wirtschaftlichen Verwertung führende bergmännische Gewinnung des Materials möglich erscheint.

2. Daß nicht bessere Rechte auf den Fund entgegenstehen.“

Es wird durch diese neue Fassung klar gestellt, daß das Mineral „absolut abbauwürdig“ sein muß, sowohl seiner Quantität wie seiner Qualität nach, ein Erfordernis, das aus der bisherigen Fassung des Paragraphen nicht mit völliger Sicherheit hervorging.

5. Schließlich setzt der § 28 des Gesetzes in seiner neuen Fassung eine „Minimalausdehnung“ der quadratischen Flächenausdehnung des Bergwerks fest, da kein Punkt der Begrenzung desselben „weniger als 100 m von dem Fundpunkt entfernt“ sein darf.

Ebenfalls auf dem Gebiet des Bergwesens liegen die Verordnungen das Verfahren in Bergsachen betr. vom 2. 5. 1913 (GVBl. S. 427) und die Verordnnug die Bergpolizeiverordnung betr. vom 2. 5. 1913 (GVBl. S. 429).

b) Das Gesetz vom 22. 7. 1912 die Abänderung des Polizeistrafgesetzbuchs betr. (GVBl. S. 311) stellt zunächst im Artikel I die Zulassung der Feuerbestattung auf eine unanfechtbare gesetzliche Grundlage. Auch durch es erfolgte aber keine direkte gesetzliche Regelung des Feuerbestattungswesens, da die Regierung in Baden seit der Errichtung des ersten Krematoriums in Heidelberg (1890) von der Anschauung aus ging, daß der Feuerbestattung keinerlei gesetzliche Hindernisse im Wege ständen, sondern nur eine polizeiliche Regelung derselben aus strafrechtlichen und hygienischen Gründen geboten erscheine. Deshalb wurden bisher in den Städten, die ein Krematorium besaßen, gestützt auf den § 96 Abs. 2 des Polizeistrafgesetz buchs, ortspolizeiliche Vorschriften zur Regelung der Feuerbestattung erlassen, die den örtlichen Friedhofsordnungen angegliedert wurden. Dieselben bedurften aber immer noch der besonderen Zustimmung des Ministeriums des Innern, das am 16. 12. 1875 eine allgemeine

Digitized by Google

ministerielle Verordnung über das Begräbniswesen erlassen hatte, da die für die Regelung der Feuerbestattung bestimmten Vorschriften eine Abweichung von dieser Verordnung darstellten. Die dadurch geschaffene Rechtslage erschien nun nicht vollkommen einwandsfrei, zumal der die gesetzliche Grundlage der Verordnung von 1875 bildende § 96 des Polizeistrafgesetzbuchs nur von „Begräbnissen" sprach. Da die Regierung nun die Feuerbestattung durch selbständige Verordnung regeln wollte, so zog sie es vor, derselben eine unzweifelhafte gesetzliche Grundlage zu geben. Diesem Zwecke dient das Gesetz über die Abänderung des § 96 Abs. 1 des Polizeistrafgesetzbuchs. Abs. 1 dieses Paragraphen lautete bisher: „Wer den Verordnungen über die Leichenschau, den Transport von Leichen, sowie über Begräbnisse und Begräbnisplätze zuwiderhandelt, wird. . . bestraft." Die neue Fassung lautet dagegen: „Wer den Verordnungen über die Leichenschau, die Beförderung und die Bestattung von Leichen sowie über Bestattungsplätze zuwiderhandelt, wird . . . . bestraft." Die wesentliche Aenderung liegt also in der Einfügung der Worte „Bestattung" und „Bestattungsplätze", die die Feuerbestattung und die Beisetzung von Aschenresten mitumfassen sollen. Die in Aussicht gestellte ministerielle Verordnung zur allgemeinen Regelung der Feuerbestattung ist bisher noch nicht ergangen.

Die zweite Aenderung, die das Gesetz bringt, liegt auf dem Gebiet des Schutzes der einheimischen Pflanzen- und Tierwelt. Es wird nämlich durch die neue Ziffer 3 des § 143 des Polizeistrafgesetzbuchs derjenige mit Strafe bedroht, der den Verordnungen, bezirks- oder ortspolizeilichen Vorschriften zum Schutze bestimmter heimischer Pflanzen- und Tierarten zuwiderhandelt.

c) Eine Neuregelung erfuhr das Gebäudeversicherungsgesetz vom 7. 10. 1912 (GVBl. S. 318) durch das Gesetz die Abänderung des Gebäudeversicherungsgesetzes betr. vom 7. 10. 1912 (GVBl. S. 403). Diese Abänderungen waren so umfassende, daß das Gesetz durch Bekanntmachung des Ministeriums des Innern vom 26. 10. 1912 in neuer Fassung veröffentlicht wurde. Eine neue Vollzugsverordnung zu demselben erging am 31. 12. 1912 (GVBl. 1913 S. 1).

Die neue Fassung des § 1 des Gesetzes definiert den Zweck der Gebäudeversicherungsanstalt folgendermaßen: „Die Gebäudeversicherungsanstalt bezweckt nach dem Grundsatze der Gegenseitigkeit die Feuerversicherung der Eigentümer der im Großherzogtum befindlichen, dem Versicherungszwang unterworfenen Gebäude; sie ist eine öffentliche Anstalt mit selbständiger juristischer Persönlichkeit und dem Sitze in Karlsruhe."

Während diese Neufassung keine materielle Aenderung des bisher schon geltenden Rechts bedeutet, bringt das neue Gesetz eine erhebliche Ausdehnung der Versicherungsgebiete.

Nach dem bisher geltenden Recht waren alle im Großherzogtum befindlichen Gebäude gegen Beschädigung oder Zerstörung durch Feuer versichert. Der § 2 des neuen Gesetzes dehnt diese Zwangsversicherung aus auf alle Explosionsschäden, auch solche, die nicht durch Feuer entstanden sind. Derartige Schäden müssen ersetzt werden. Außerdem kann nach dem Ermessen der Anstalt, wenn es die Mittel derselben erlauben, eine Entschädigung auch gewährt werden für Schäden, die durch andere elementare Ereignisse, wie Bergsturz, Erdfall, Sturm, Hochwasser entstanden sind. Ausdrücklich ausgeschlossen von jeder Entschädigung sind nur Erdbebenschäden. Die Einführung dieser letzteren Entschädigung nach freiem Ermessen der Anstalt bedeutet eine bisher noch nicht erprobte Neuerung, da sie eben nicht nach einem gesetzlichen Prinzip erfolgt.

Digitized by Google

Diese Ausdehnung der Entschädigungspflicht stellt natürlich wachsende Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Gebäudeversicherungsanstalt. Denselben sucht das neue Gesetz vor allem durch die Neuregelung des Reservefonds oder, wie es im Gesetz heißt, des Betriebs- und Ausgleichsfonds zu begegnen. Schon nach der Bestimmung des § 60 des alten Gesetzes war die Schaffung eines Betriebsfonds sowie eines Versorgungsfonds für Beamte der Anstalt und Hinterbliebene derselben aus den Ueberschüssen, die die Umlagen der Mitglieder ergaben, möglich. Zur Füllung dieser Fonds können nun aber nach der neuen Fassung die Beiträge der Mitglieder über die tatsächlich entstandenen Verbindlichkeiten hinaus, allerdings nur bis zum Betrag von 2 Pfennigen für 100 M. Versicherungswert, erhöht werden. Der Fonds soll allmählich den Betrag von 2 von 1000 M. des Versicherungsbestandes erreichen.

Außerdem wurde das bisher schon bestehende Prinzip der Unverzinslichkeit der verfallenen Versicherungsgelder in dem neuen Gesetz ausdrücklich festgestellt. Umgekehrt wurde aber auch die Beitragsleistung der Versicherten durch die Einführung und Gestattung von Ratenzahlung in dem neuen Gesetz erleichtert.

d) Eine neue Art der Zwangsversicherung führt das Gesetz die Kaminfegerunterstützungskasse betr. vom 26. 10. 1912 (GVBl. S. 431) ein. Es sieht die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts unter dem Namen „Kaminfegerunterstützungskasse" mit dem Sitze in Karlsruhe vor. Diese Anstalt umfaßt in einer Zwangsversicherung alle Kaminfeger, die im Großherzogtum Inhaber eines Kehrbezirkes sind. Bei Alter und Krankheit wird den Mitgliedern eine jährliche „Mitgliederunterstützung" in Höhe von 700 M. gewährt. Außerdem ist Witwen- und Waisenunterstützung vorgesehen. Die Deckung des Aufwandes der Anstalt erfolgt durch Beiträge der Mitglieder, die für die ersten 10 Jahre auf mindestens 120 M. jährlich festgesetzt sind.

e) Eine Neuregelung des Wasserrechts in wichtigen Punkten beschäftigte die Regierung schon länger. Schon im Jahre 1910 hatte sie den Ständen einen dahinzielenden Gesetzentwurf vorgelegt, der aber nicht mehr zur Beratung gelangte (vgl. den Bericht von Walz, Jahrb. 5, 1911, S. 553). Statt dessen wurde das Notgesetz vom 2. 9. 1908, das eine Ausdehnung der Versagungspflicht bei der Genehmigung von Wasserbenutzungen vorsah, bis zum Schlusse des Jahres 1913 erneuert.

Durch den neuen Landtag gelangte nun aber der Gesetzentwurf zur Verabschiedung, und so ist fast gleichzeitig mit der Neuregelung des Wasserrechts in Preußen auch in Baden der Ausbau des Wasserrechts in wichtigen Punkten eingetreten. Derselbe erfolgte durch das Gesetz die Abänderung des Wassergesetzes betr. vom 8. 4. 1913 (GVBl. S. 233 ff.). Auf den Entwurf dieses Gesetzes hat der preußische Wassergesetzentwurf in vielen Punkten bestimmend eingewirkt. Die Aenderungen, die das Gesetz vom 8. 4. 1913 brachte, waren so durchgreifende, daß das Ministerium des Innern ermächtigt wurde, den Wortlaut des Wassergesetzes neu bekannt zu machen. Dies geschah durch die Bekanntmachung vom 12. 4. 1913.

Bisher galten in Baden die Bestimmungen des Wassergesetzes vom 26. 6. 1899, das gleichzeitig mit dem Bürgerlichen Gesetzbuche am 1. 1. 1900 in Wirksamkeit getreten war. Schon durch G. vom 19. 10. 1906 (GVBl. S. 631) erfolgte eine Neuregelung hinsichtlich der Flußbeiträge der Gemeinden. Die weit durchgreifenderen Aenderungen des Gesetzes von 1913 erstrecken sich dagegen auf eine Reihe von Gebieten.

1. Zunächst dehnt das Gesetz die Verfügungsgewalt des Staates in demselben Maße, wie sie schon für die öffentlichen Gewässer bestand, auf die nicht öffentlichen natürlichen Wasserläufe aus. Die Gründe für diese Ausdehnung lagen in der Bedeutung und dem Auf-

Digitized by Google

schwung, den die Ausnützung der Wasserkräfte, vor allem auch zu industriellen Zwecken, im letzten Jahrzehnt genommen hatte. Gerade auch die Bedeutung der kleineren nichtöffentlichen natürlichen Wasserläufe war durch die Fortschritte der Technik erheblich gewachsen. Denn für die zwecks Erzeugung elektrischer Energie geplante Errichtung von Talsperren zur Ansammlung des Wassers und zur Erzielung großer Wasserkraftmengen sind die Wasserkräfte auch der nichtöffentlichen, d. h. nicht schiff- oder flößbaren Wasserläufe vor allem im Gebirge von großer Bedeutung. Eine gesetzliche Neuregelung der Verhältnisse dieser Wasserläufe schien deshalb geboten, um dem Staat die Möglichkeit zu geben, bei der Ausnützung ihrer Wasserkräfte ein entscheidendes Wort mitreden zu können. Für die öffentlichen Gewässer hatte schon der § 41 des Wassergesetzes von 1899 die Einräumung einer Nutzungsbefugnis an einem öffentlichen Gewässer an eine nach freiem Ermessen zu erteilende Genehmigung der zuständigen Verwaltungsbehörde gebunden. Dieses Erfordernis der Genehmigung galt aber für die natürlichen nichtöffentlichen Wasserläufe bisher nicht. An ihnen bestanden nur nach § 16 des G. von 1899 die Rechte der An- und Hinterlieger auf Benutzung des Wassers für häusliche und wirtschaftliche Zwecke. Wurde der Wasserlauf von den dazu Berechtigten nicht benutzt, so stand es der Gemarkungsgemeinde zu, denselben zu benutzen oder die Benutzung durch Verpachtung auf andere zu übertragen (§ 18 d. G. von 1899). Nur in dem Falle des § 37 des Wassergesetzes von 1899 bedurften auch die An- und Hinterlieger der Genehmigung zur Wasserbenutzung und Entwässerung sowie zur Errichtung, wesentlichen Aenderung und zum Betrieb der dazu dienenden Anlagen. Dieselbe durfte aber nicht nach freiem Ermessen, sondern nur unter den Voraussetzungen des § 40 versagt oder an einschränkende Bedingungen geknüpft werden.

Hierin bringt nun das neue Gesetz eine Reihe durchgreifender Aenderungen. Allerdings bleibt das Recht der An- und Hinterlieger zur Benutzung des Wassers für die Haushaltung und Wirtschaft unangetastet. Doch dürfen dieselben die Ausübung dieser Nutzungsrechte nicht mehr verpachten (§ 12). Das sekundäre Benutzungsrecht der Gemeinden, das übrigens praktisch von jeher bedeutungslos gewesen war, ist dagegen ganz weggefallen.

Abgesehen von den den An- und Hinterliegern verbliebenen Rechten bedarf es nach dem neuen Gesetz in Zukunft in allen Fällen zur Erlangung von Wasserbenutzungsrechten an öffentlichen wie an natürlichen nichtöffentlichen Wasserläufen der Verleihung (§ 40). Diese an Stelle der Genehmigung eingeführte Verleihung ist ein rechtsbegründender staatlicher Hoheitsakt und stellt eine Neuerung des Gesetzes von 1913 dar. Dabei umfaßt die Verleihung von Wasserbenutzungsrechten die bisher allein erforderliche wasserpolizeiliche Genehmigung mit. Einzig und allein durch Verleihung erfolgt nach dem neuen Gesetze der Erwerb von Wasserbenutzungsrechten an den oben erwähnten Wasserläufen. Dieser Verleihung bedarf auch der Staat. Die Regierungsvorlage hatte zwar dem Staate ein eigenes Benutzungsrecht an den Wasserläufen eingeräumt und aus ihm die Befugnis abgeleitet, dasselbe auf andere zu übertragen. Die Kommission hatte diese Bestimmung gestrichen, da die Verleihung nicht als Ausfluß eines regalen Rechts, sondern als ein Hoheitsakt des Staates aufzufassen sei. Trotzdem der Staat also der Eigentümer der öffentlichen Gewässer ist, kann er diese und erst recht die nicht in seinem Eigentum stehenden natürlichen nichtöffentlichen Wasserläufe erst nach erfolgter Verleihung benutzen. Dabei ist ihm aber nach der ausdrücklichen Bestimmung des § 42 (3) in der Regel vor andern Bewerbern der Vorzug zu geben. Im übrigen kann die zuständige Verwaltungsbehörde grundsätzlich bei der Prüfung eines Antrages auf Verleihung eines Wasserbenutzungsrechtes ihr freies Ermessen walten lassen (§ 41).

Digitized by Google

Doch gibt das Gesetz im § 41 eine Reihe gesetzlicher Direktiven für die Erteilung und Versagung der Verleihung. So ist z. B. die Verleihung zu versagen oder an beschränkende Bedingungen oder die Erfüllung bestimmter Auflagen zu knüpfen, wenn das Unternehmen die Interessen der Landwirtschaft gefährden würde, eine Bestimmung, die zur Bekämpfung der Furcht vor der durch das neue Wassergesetz drohenden Industrialisierung mit eingefügt wurde, um die Interessen der Landwirtschaft zu schützen. Machen sich mehrere Unternehmer bei der Erlangung der Verleihung Konkurrenz, so ist zunächst diejenige Unternehmung zu berücksichtigen, die vom Standpunkte der öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Interessen die größten Vorteile bietet, dann diejenige, der die größte wirtschaftliche Bedeutung zukommt (§ 42 [1]).

Den Gemeinden ist nach dem Wegfall ihres Benutzungsrechtes nur noch das nackte Eigentum an den natürlichen nichtöffentlichen Wasserläufen verblieben. Eine Art Entschädigung für den Verlust ihres Benutzungsrechtes erhalten sie durch das dem Eigentümer des Gewässers zukommende Entgelt, das bei der Verleihung von Wasserbenutzungsrechten als einmaliges wie als wiederkehrendes von dem Unternehmer erhoben werden kann (§ 43 [1]). Die Erhebung eines Entgelts war bisher nur bei öffentlichen Gewässern möglich und ist jetzt auch auf die Benutzung von natürlichen nichtöffentlichen Wasserläufen ausgedehnt worden. Der § 44 des neuen Gesetzes gibt ferner die Möglichkeit, den Unternehmern von Wasserkraftwerken, welche die Nutzwirkungen (hydraulische und elektrische Energie) gewerbsmäßig an Andere abgeben wollen, eine Reihe von Verpflichtungen aufzuerlegen. Eine kurze Bestimmung ähnlichen Inhaltes enthielt auch schon der § 41 des alten Gesetzes. Die neuen Bestimmungen greifen aber hierin bedeutend weiter. Sie geben den Verwaltungsbehörden das Recht, den Unternehmern Verpflichtungen aufzuerlegen über die Lieferungspreise sowie über die Verpflichtung zur Lieferung von Energie durch das Kraftwerk unter bestimmten Voraussetzungen. Außerdem gewähren sie den Behörden eine gewisse Aufsicht über die Geschäftsführung. Diese Bestimmungen sollen dem Staate die Möglichkeit geben, über derartige große Werke der Privatindustrie eine gewisse Kontrolle auszuüben, und die Interessen der Allgemeinheit ihnen gegenüber zu wahren.

Jede Verleihung kann dauernd oder auf Zeit erteilt werden (§ 46). Eine wichtige Aenderung bringt § 47 des neuen Gesetzes hinsichtlich des Widerrufes der Verleihung. Nach § 44 des alten Gesetzes galt der Grundsatz, den auch die Regierungsvorlage noch festhalten wollte, daß die Genehmigung zur Benutzung eines öffentlichen Gewässers aus Gründen des öffentlichen Interesses jederzeit ohne Entschädigung widerruflich sei, bei den auf bestimmte Zeitdauer erteilten Genehmigungen allerdings nur dann, wenn der Unternehmer wiederholt wesentliche Bedingungen der Genehmigung nicht eingehalten hatte. Das neue Gesetz hat nun dem umgekehrten Grundsatze zur Anerkennung verholfen. Nach ihm kann die Verleihung aus Gründen des öffentlichen Interesses jederzeit nur gegen Entschädigung des Unternehmers widerrufen werden. Zur Leistung der Entschädigung ist der Staat, wenn aber der Widerruf im vorwiegenden Interesse einer Gemeinde oder einer andern Körperschaft erfolgt, die Gemeinde oder die Körperschaft verpflichtet. Nur in einer Reihe von im Gesetz ausdrücklich aufgezählten Fällen (§ 47 [3]) kann die Verleihung ohne Entschädigung widerrufen werden.

2. Die zweite wichtige Neuregelung, die das Gesetz bringt, bezieht sich auf die Verhältnisse des Quell- und Grundwassers. Denn nicht nur die Bedeutung der kleinen natürlichen nichtöffentlichen Wasserläufe, sondern auch die Bedeutung und die Wichtigkeit der

Digitized by Google

Quellen und des Grundwassers für die gesamte Wasserwirtschaft ist in letzter Zeit besonders in Erscheinung getreten. Von sachverständiger Seite war auch energisch auf die Gefahren des Raubbaues hingewiesen worden, der von Seiten der Großindustrie am Grundwasser getrieben würde. All diesen Gesichtspunkten versucht das neue Gesetz Rechnung zu tragen.

Zwar bleibt, wie nach altem, so auch nach neuem Rechte, der Eigentümer eines Grundstückes auch Eigentümer der auf demselben befindlichen geschlossenen Gewässer, zu denen auch die Quellen und das Grundwasser zählen (§ 4). Aber das Nutzungs- und Verfügungsrecht des Eigentümers an ihnen ist durch das neue Gesetz stark eingeschränkt worden. Während der Eigentümer nach bisherigem Rechte über die auf seinem Grundstücke befindlichen Quellen und über das Grundwasser frei verfügte, kann er nach § 22 des neuen Gesetzes über dasselbe nur noch zu vorübergehenden Zwecken oder zur Befriedigung des häuslichen, landwirtschaftlichen oder gewerblichen Kleinbedarfs, soweit nicht auf besonderen Titeln beruhende Rechte Anderer entgegenstehen, für sich oder zugunsten einzelner benachbarter Grundstücke frei verfügen. Will er es aber zu andern Zwecken benutzen, so sind ihm zweierlei Beschränkungen auferlegt. Zunächst wurden durch den § 14 des neuen Gesetzes die Bestimmungen des § 14 des alten Gesetzes über die Benutzung eines Wasserlaufes auch auf die Benutzung des Wassers der Quellen, unterirdischer Wasseradern und des Grundwassers ausgedehnt. Der § 14 des alten Gesetzes stellte nämlich den Grundsatz auf, daß die Benutzung eines Wasserlaufes derart zu erfolgen habe, daß in die am gleichen Wasserlaufe bestehenden Benutzungsrechte und in die Eigentumsrechte Anderer nicht eingegriffen wird, und daß es sämtlichen Benutzungsberechtigten möglich ist, für ihre Grundstücke den tunlichsten Vorteil aus dem Wasser zu ziehen. Diese Grundsätze gelten nach der neuen Fassung des Paragraphen jetzt auch für die Benutzung von Quellen und Grundwasser durch den Eigentümer, wenn dieselben dauernd zu andern als häuslichen oder wirtschaftlichen Zwecken benutzt werden. Außerdem bedarf aber der Eigentümer für jede Benutzung des Wassers über die im § 22 aufgeführten Zwecke hinaus der Genehmigung der zuständigen Behörde (§ 53). Die Erteilung dieser Genehmigung steht aber nicht im freien Ermessen der Behörden, sondern darf nur unter den im Gesetz ausdrücklich aufgezählten Voraussetzungen versagt oder an beschränkende Bedingungen oder an die Erfüllung von bestimmten Auflagen geknüpft werden (§ 52 [3]). Besonderes gilt dabei nach § 53 Abs. 2 für Wasserversorgungsanlagen. Ihnen soll die Genehmigung nicht versagt werden, auch wenn daraus nachteilige Wirkungen für Andere entstehen, der von dem Unternehmen zu erwartende Nutzen aber den Schaden der Andern erheblich übersteigt. Den von den nachteiligen Wirkungen Betroffenen hat der Unternehmer insoweit Entschädigung zu leisten, als die Billigkeit nach den Umständen eine solche erfordert.

3. Von besonders durchgreifenden Aenderungen bringt das neue Gesetz schließlich eine Reihe wichtiger neuer Zuständigkeitsbestimmungen. Es wurde nämlich zunächst für Wasserrechtsstreitigkeiten hinsichtlich aller natürlichen Wasserläufe eine einheitliche Gerichtszuständigkeit geschaffen. Zu diesem Zwecke erklärt § 113 des neuen Gesetzes alle an öffentlichen oder an natürlichen nichtöffentlichen Wasserläufen begründeten Rechte, auch wenn sie auf privatrechtlichem Titel beruhen, als Nutzungsrechte des öffentlichen Rechts. Während früher Streitigkeiten über diese Rechte, soweit sie auf privatrechtlichem Titel beruhten, vor die bürgerlichen Gerichte verwiesen werden mußten (§ 103, 111 des alten Gesetzes), ist für sie jetzt auf Grund der Bestimmung des § 120 Abs. 1 Ziff. 3 die Zuständig-

Digitized by Google

keit des Verwaltungsgerichtshofs in erster und letzter Instanz begründet. Die verwaltungsgerichtliche Klage kann jedoch nur erhoben werden, soweit Rechte in Frage stehen, die auf privatrechtlichen Titeln beruhen. Im übrigen findet gegen die Entschließungen der Verwaltungsbehörden wegen der Verleihung oder Genehmigung von Nutzungsrechten eine Klage an die Verwaltungsgerichte überhaupt nicht statt (§ 120 (6)).

Dagegen ist die Zuständigkeit der bürgerlichen Gerichte zur Entscheidung über Entschädigungsansprüche aus dem Gesetze im allgemeinen bestehen geblieben. Auch sie ist aber insoweit eingeschränkt worden, als alle Entschädigungsansprüche, deren Leistung nach den Bestimmungen des Gesetzes nur nach Billigkeit erfolgt, und die im § 117 Abs. 2 Ziff. 3 des neuen Gesetzes aufgezählt sind, durch den Bezirksrat als Verwaltungsbehörde entschieden werden sollen.

Neu ist schließlich die im § 121 des Gesetzes geregelte Funktion des Bezirksrates der Schiedsbehörde. In Streitigkeiten über Entschädigungsansprüche können nämlich die Streitteile, bevor sie den Rechtsstreit bei den Gerichten anhängig machen, den Bezirksrat um einen Schiedsspruch angehen und müssen dies übereinstimmend erklären. Gegen den Schiedsspruch findet eine Beschwerde im Verwaltungswege nicht statt. Es kann aber innerhalb zweier Monate nach der Zustellung des Schiedsspruches von jedem Streitteil Klage bei dem ordentlichen Gericht erhoben werden. Wird die Frist versäumt, so steht der Schiedsspruch einem zwischen den Parteien ergangenen rechtskräftigen Urteil gleich.

4. Schließlich trifft das neue Gesetz noch eine Reihe einzelner wichtigerer Aenderungen. Während z. B. nach dem alten Gesetze Bauten oder sonstige Veranstaltungen in und an öffentlichen Gewässern nur dann der Genehmigung bedurften, wenn sie auf den Wasserablauf oder auf den Eisgang eine ungünstige Wirkung ausüben konnten (§ 91 d. G. von 1899), gilt die Genehmigungspflicht jetzt für alle derartigen Bauten und Veranstaltungen, soweit sie auf die öffentlichen Interessen oder die Rechte Anderer eine ungünstige Einwirkung ausüben können (§ 99 (1)).

Ferner ist noch der § 110 des neuen Gesetzes hervorzuheben. Er stellt im Hinblick auf den geplanten Ausbau der deutschen Wasserstraßen besondere Verfahrensgrundsätze auf für den Fall, daß die technische Staatsbehörde auf Rechnung des Staates oder eines öffentlichen Verbandes an einem öffentlichen Gewässer Arbeiten ausführen will, welche die Herstellung oder Verbesserung einer Wasserstraße zum Gegenstand haben.

5. Zu dem neuen Wassergesetz ist, ebenfalls unter dem 12. 4. 1913 (GVBl. S. 311) eine neue Vollzugsverordnung ergangen. Während das neue Gesetz die Einteilung des alten beibehielt und nur um 10 Paragraphen — von 113 auf 123 — vermehrt wurde, ist die neue Vollzugsverordnung gegenüber der alten an Umfang und Inhalt stark gewachsen. Sie regelt in 17 Abschnitten und 155 Paragraphen der Reihe nach folgende Materien: Zuständigkeit der Behörden; Entnahme von festen Stoffen aus dem Bett eines öffentlichen oder eines nichtöffentlichen im Staatsflußbauverband stehenden Gewässers; Wasserverteilung; die Führung des Wasserrechtsbuches; Wasserrechtliche Zwangsbefugnisse; Verleihungs- und Genehmigungsverfahren; Beizug Dritter zu den Kosten eines Unternehmens zur Wasserbenutzung oder Entwässerung; Erlöschen des durch die Verleihung oder Genehmigung begründeten Rechts. Fristverlängerung; Bezeichnung der Stauhöhe; Verfahren bei der Untersagung und Beschränkung der Wasserbenutzung oder Entwässerung sowie beim Widerruf einer Verleihung oder Genehmigung; Verfahren bei Erlassung bezirks- oder ortspolizeilicher Vorschriften über die Wasserbenutzung und Entwässerung; Verfahren bei der Bildung, Aenderung, Auflösung und

Digitized by Google

Schließung von Wassergenossenschaften; Wasserschutz und Bauten in und an Gewässern; Wasser- und Deichschau; Festsetzung der Entschädigungen; Verfahren vor dem Bezirksrat als Schiedsbehörde; Schlußbestimmungen.

f) Das neue Wassergesetz soll mit dazu dienen, die schon vorhandene und noch in größerem Maße zu erwartende Entwicklung der Wasserkräfte des Landes in die richtigen Bahnen zu leiten. Dieselben Zwecke sucht ein Spezialgesetz zu erfüllen, nämlich das Gesetz den Bau und Betrieb eines Murgwerks durch den Staat betr. vom 5. 12. 1912 (GVBl. S. 451). Der in diesem Gesetz geplanten Errichtung eines staatlichen Kraftwerkes im Murggebiet ist ja bereits die Errichtung einer Reihe privater Werke am Oberrhein (Rheinfelden, Laufenburg) vorangegangen. Diese Werke versorgen heute, durch die technisch mögliche Fortleitung des durch Wassermotoren erzeugten Stroms auf weite Strecken, große Gebiete Badens mit elektrischer Kraft oder sind doch dahin zielende Verträge eingegangen. Einer der Hauptgründe, den die Regierung für die Errichtung eines staatlichen Werks geltend machte, war nun gerade die Verhinderung eines Monopols, das die Privatindustrie hinsichtlich der Versorgung des Landes mit elektrischer Energie an sich reißen könnte. Allerdings blieben diese Befürchtungen der Regierung hinsichtlich des drohenden Monopols nicht unwidersprochen, und es wurde geltend gemacht, daß sich die Konkurrenz nicht rechtfertige, die der Staat durch die Errichtung eines staatlichen Werkes der Privatindustrie machen wolle. Man machte außerdem geltend, daß es sich um ein großes Objekt von etwa 20 Millionen handle, und daß das Eingreifen des Staates auf diesem Gebiet einen Versuch darstelle, dessen Konsequenzen gar nicht zu übersehen seien. Auch sei die Rentabilität des Werkes durchaus nicht über allen Zweifel hinaus sichergestellt. Diesen Stimmen gegenüber drang aber die Regierung mit ihrer Auffassung durch, die Abgabe billigen Stromes an die Abnehmer trage zur Hebung der wirtschaftlichen Kraft des Landes bei, die sie zu fördern habe. Dieser Standpunkt der Regierung behielt auch gegenüber der geübten Kritik die Oberhand und führte in beiden Kammern zur Annahme des Gesetzes. Art. 1 desselben spricht sich über den Zweck desselben mit folgenden Worten aus: „Zur Ausnützung der im Einzugsgebiet der Murg innerhalb Badens vorhandenen, noch ungenützten Wasserkräfte oberhalb Forbach wird auf Rechnung des Staates ein Wasserkraftwerk — Murgwerk — erbaut und betrieben. Die gewonnene elektrische Energie wird unbeschadet der Deckung aller Selbstkosten (Art. 4) zu tunlichst billigem Preise an die Verbraucher abgegeben werden. Erfolgt die Verteilung durch Großabnehmer, so wird diesen die Stromabgabe zu tunlichst billigen Preisen als Verpflichtung auferlegt werden.“

Danach hat sich der Staat entschlossen, nicht nur den Bau, sondern auch den Betrieb des Werkes in eigene Verwaltung zu übernehmen, und die Privatindustrie eventuell nur zur Verteilung an die Abnehmer des Stromes mitheranzuziehen. Demgegenüber war von verschiedenen Seiten vorgeschlagen worden, der Staat solle nur das Werk selbst bauen, und den Betrieb desselben sowie die Verteilung der Kraft an die Abnehmer einer sog. gemischten Aktiengesellschaft überlassen, in der der Staat durch Besitz der Mehrheit des Aktienkapitals den maßgebenden Einfluß ausüben könnte. Eine Beteiligung Württembergs an der Ausnutzung der Wasserkräfte der Murg auf württembergischem Gebiet ist bis jetzt noch nicht geplant. Die Verteilung des Stromes durch das Murgwerk soll sich über das zwischen Mannheim und Rastatt gelegene Gebiet erstrecken, während das Oberland der Versorgung durch die privaten Kraftwerke überlassen bleibt.

Digitized by Google

g) Von Verordnungen auf dem Gebiet der inneren Verwaltung sei die Verordnung des Ministeriums des Innern die Abänderung der Landesbauordnung betr. vom 13. 1. 1913 (GVBl. S. 61) erwähnt. Sie ändert die Landesbauordnung vom 1. 9. 1907 in einer Reihe wichtiger Punkte ab.

5. Die Unterrichtsverwaltung.

a) Die Verordnungen, die auf diesem Gebiete zum Vollzug des Gesetzes über den Elementarunterricht ergangen sind, wurden oben S. 2 aufgezählt.

Von Bedeutung ist außerdem noch die landesherrliche Verordnung die Leitung und Beaufsichtigung des Unterrichtswesens betr. vom 23. 9. 1911 (GVBl. S. 405). Diese Verordnung sieht die Errichtung eines Landesschulrates vor. Derselbe dient zur Beratung des Unterrichtsministeriums in schultechnischen Fragen des höheren Unterrichts und des Volksschulunterrichts. Er besteht aus den schultechnischen Mitgliedern des Ministeriums und aus höchstens 12 vom Ministerium auf die Dauer von 5 Jahren ernannten Sachverständigen. Er zerfällt in eine Abteilung für höheres Unterrichtswesen und in eine solche für Volksschulwesen. Seine Aufgabe ist es, über wichtigere Schulfragen, die ihm durch das Ministerium unterbreitet werden, sein Gutachten abzugeben. Er tagt unter dem Vorsitz des Ministers resp. des Stellvertreters desselben.

6. Die Finanzverwaltung.

a) Hier kommt zunächst in Betracht das Gesetz den Zuschlag zur Reichserbschaftssteuer betr. vom 23. 12. 1911 (GVBl. S. 554). Durch Art. I § 5 Abs. 1 des RG. die Aenderung im Finanzwesen betr. vom 15. 7. 1909 (RGBl. S. 743) wurde der Anteil der Bundesstaaten an dem Ertrag der Reichserbschaftssteuer von einem Drittel auf ein Viertel der Roheinnahme heruntergesetzt. Dies hatte gegenüber dem bisherigen Zustande für die Bundesstaaten erhebliche Ausfälle in den Einnahmen zur Folge. Dem Beispiel anderer Bundesstaaten folgend, hat deshalb auch Baden von dem Vorbehalt des § 58 des Reichserbschaftssteuergesetzes vom 3. 6. 1906 (RGBl. S. 654) Gebrauch gemacht, der es den Bundesstaaten überläßt, für eigene Rechnung Zuschläge zu der nach den Vorschriften dieses Gesetzes veranlagten Steuer zu erheben. Die Höhe dieses Zuschlages wird durch das neue Gesetz auf 25 % festgesetzt.

b) In augenfällige Erscheinung auch für das große Publikum trat das Lotteriegesetz vom 26. 4. 1912 (GVBl. S. 135). Am 29. 7. 1911 schlossen Preußen einerseits, Bayern, Württemberg und Baden andererseits einen Staatsvertrag (veröffentlicht im GVBl. 1912 S. 194), in dem sich die 3 süddeutschen Staaten, zunächst auf die Dauer von 15 Jahren, der preußischen Klassenlotterie anschlossen. Letztere soll in Zukunft den Namen preußisch-süddeutsche Klassenlotterie führen. In die Generaldirektion dieser erweiterten Lotterie entsenden die süddeutschen Staaten gemeinsam ein Mitglied. Den Lotteriebetrieb innerhalb ihres Gebietes organisieren sie selbständig. Auf die Einrichtung eigener Lotterien verzichten die Vertragsstaaten. Sonstige öffentliche Lotterien werden innerhalb ihres Gebiets nur unter gewissen Einschränkungen zugelassen. Das Spielen in nicht zugelassenen Lotterien wird mit Strafe belegt. Für die Beteiligung an der preußisch-süddeutschen Klassenlotterie erhalten die süddeutschen Vertragsstaaten in den ersten 5 Jahren bestimmte feste Summen als Gewinnanteile ausbezahlt. Vom 6. Jahre ab erhalten sie für jedes abgesetzte Los eine feste Vergütung von

Digitized by Google

42 M. Dieser Vertrag bedurfte nach Z. I des Schlußprotokolls zu seiner Gültigkeit der Zustimmung der Volksvertretung der einzelnen Vertragsstaaten. In Baden erhielt er dieselbe durch das oben schon zitierte Lotteriegesetz, das allerdings in beiden Kammern nicht ohne Widerspruch durchging.

§ 1 des Gesetzes bestimmt, daß die preußisch-süddeutsche Klassenlotterie nach Maßgabe des Staatsvertrags mit der Kgl. Preußischen Regierung im Großherzogtum Baden zuzulassen sei. Sonstige Lotterien und Ausspielungen bedürfen der Erlaubnis. Lose auswärtiger Lotterien und Ausspielungen können vom Ministerium des Innern zum Vertrieb zugelassen werden. Die §§ 2—12 des Gesetzes enthalten die den preußischen nachgebildeten Strafbestimmungen gegen das unerlaubte Spielen in Lotterien, gegen den Vertrieb der Lose derartiger Lotterien usw. § 13 setzt für den Betrieb der preußisch-süddeutschen Klassenlotterie Steuerfreiheit fest. Im § 14 des Gesetzes wird der § 79 des Polizeistrafgesetzbuches aufgehoben, da die Strafbestimmungen dieses Paragraphen gegen unerlaubte Spiele sich jetzt im Lotteriegesetze finden.

Zur Ausführung des § 1 Abs. 2 des Lotteriegesetzes erging die Verordnung die öffentlichen Lotterien und Ausspielungen betr. vom 25. 6. 1912 (GVBl. S. 222).

c) Weniger wichtig ist das Gesetz die Aufhebung der Beamtenwitwenkasse betr. vom 25. 5. 1912 (GVBl. S. 191). In der bisherigen durch § 83 des Beamtengesetzes vom 24. 7. 1888 geschaffenen Beamtenwitwenkasse sind drei früher selbständige Kassen vereinigt, nämlich der Zivildienerwitwenfiskus, zweitens die Witwenkasse für die Angestellten der Zivilstaatsverwaltung und drittens die 1892 aufgehobene Schullehrerwitwen- und -waisenkasse. Mit der Prägung des „Beamtenbegriffes" durch das Beamtengesetz des Jahres 1888 wurde nun aber die Beamtenhinterbliebenenfürsorge ihres ursprünglichen Charakters als einer Art von Zwangsversicherung auf Gegenseitigkeit entkleidet, wie auch alle Witwenkassenbeiträge der Beamten durch Gesetz vom 9. 6. 1900 (GVBl. S. 789) mit Wirkung vom 1. 1. 1900 an aufgehoben wurden. Dadurch wurde aber die Existenzberechtigung einer besonderen Beamtenwitwenkasse mit getrennter Verwaltung von der übrigen Staatsverwaltung hinfällig, ja der Wegfall der Kasse konnte nur Ersparnisse und Vereinfachung des Verwaltungsbetriebs nach sich ziehen. Aus diesen Erwägungen heraus rechtfertigte sich die Aufhebung der Beamtenwitwenkasse durch das oben erwähnte Gesetz. Die Geschäfte des bisherigen Verwaltungsrats der Kasse gingen auf das Ministerium der Finanzen über. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes sollte durch Verordnung bestimmt werden. Durch die landesherrliche Verordnung vom 28. 10. 1913 (GVBl. S. 525) wurde der 1. 1. 1914 als Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bestimmt.

d) Ebenfalls von geringer Bedeutung ist das Gesetz die Aufhebung des Gesetzes über die Befreiung der Militärverwaltung von den Verbrauchssteuern der Gemeinden betr. vom 29. 7. 1912 (GVBl. S. 373). § 1 dieses Gesetzes hebt nämlich das Gesetz vom 16. 5. 1888, die Befreiung der Militärverwaltung von den Verbrauchssteuern der Gemeinden betr. auf. Diese Aufhebung rechtfertigt sich durch die Erwägung, daß das Gesetz von 1888 durch § 13 des Zolltarifgesetzes vom 25. 12. 1902 größtenteils gegenstandslos geworden war, da die Gemeinden nach dieser Bestimmung seit dem 1. 4. 1910 von Mehl, Brot und Fleisch überhaupt keine Abgaben mehr erheben dürfen. Da ferner nach § 3 des Reichsbesteuerungsgesetzes vom 15. 4. 1911 das Reich von den Gemeinden lediglich zu Realsteuern vom Grundbesitz und zu solchen indirekten Steuern, die auf den Erwerb oder die Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten gelegt werden, sowie zu Abgaben von Malz und

Digitized by Google

Bier herangezogen werden darf, so ergibt sich, daß das Landesgesetz von 1888 nur noch in bezug auf die Abgaben vom Bier von Bedeutung werden könnte. Diese singuläre Befreiung aufrecht zu erhalten, lag aber kein Grund vor, zumal die Gesetzgebung der anderen Bundesstaaten eine solche nicht kennt.

e) Nicht eigentlich fiskalischen, sondern sozialen mittelstandlichen Zwecken dient das Gesetz die Abänderung der Wandergewerbesteuergesetzgebung betr. vom 8. 6. 1912 (GVBl. S. 211). Es bezweckt und bedeutet eine Erschwerung des Wandergewerbebetriebs und sucht diesen Zweck hauptsächlich durch folgende Bestimmungen zu erreichen. Zunächst beseitigt es die bisherige Staffelung der Steuer nach der Einwohnerzahl der Betriebsgemeinde, die zur Folge hatte, daß sich die Wanderlager hauptsächlich in den kleineren Orten breitmachten und die dort ansässigen Gewerbetreibenden schädigten. Statt dessen wurde eine Staffelung nach dem Werte der Waren eingeführt. Für die unterste Stufe in Höhe von 2000 M. wurde ein Mindeststeuersatz von 60 M. angesetzt. Von 2000 bis 4000 M. beträgt die Steuer 80 M. und steigt dann in ihren Sätzen mit je 4000 M. an. Diese Steuersätze des neuen Gesetzes stellen im Vergleich zu andern Bundesstaaten die höchste Besteuerung des Wandergewerbes im Reich dar. Die Berechnung der Steuer findet für je 7 Tage, beim Feilbieten von Waren durch Auktionatoren jedoch für je 2 Tage statt.

f) Von ähnlichen Gesichtspunkten geht das Gesetz die Aenderung der Warenhaussteuer betr. vom 5. 8. 1912 (GVBl. S. 376) aus. Die Bestimmungen über die Warenhaussteuer waren durch Gesetz vom 31. 7. 1904 (GVBl. S. 246) in die Gemeinde- und Städteordnung eingefügt worden. Da in zahlreichen Petitionen mittelstandlicher Vereinigungen eine Erhöhung der Warenhaussteuer zum Schutze des Mittelstandes verlangt wurde, und außerdem die Sätze dieser Steuer in den anderen Bundesstaaten, besonders in Preußen und Bayern, bedeutend höher waren, so bringt das neue Gesetz eine Erhöhung der Besteuerungssätze derselben. Außerdem wurde die Grenze, bis zu der eine Inanspruchnahme des gewerblichen Ertrags durch die Warenhaussteuer zulässig sein soll, höher als bisher festgesetzt. Die bisherigen §§ 83 und 84 der Gemeinde- und der Städteordnung wurden durch das neue Gesetz dementsprechend abgeändert.

g) Schließlich ist unter den formellen Gesetzen auf dem Gebiet der Finanzverwaltung noch zu erwähnen das Gesetz die Einrichtung eines Staatsschuldbuches betr. vom 8. 6. 1912 (GVBl. S. 212). Durch dieses Gesetz wurde die im Reich und in Preußen schon bestehende Einrichtung eines Staatsschuldbuches auch in Baden eingeführt. Durch Eintragung in dasselbe können Schuldverschreibungen der Staatsanleihen — mit Ausnahme der Guldenanleihen von 1859—1861, 1862—1864 und 1867 — in Buchschulden umgewandelt werden (§ 1). Die Eintragung erfolgt in der Höhe des Nennwerts und zu dem Zinsfuße, den die zur Eintragung eingereichten Schuldverschreibungen aufweisen.

Außerdem können mit Genehmigung des Finanzministeriums Buchforderungen auch durch Bareinzahlung des Kaufpreises begründet werden (§ 2). Die Berechnung des Kaufpreises geschieht dann auf Grund von Kursen, die die Staatsschuldenverwaltung in der Regel wöchentlich durch den Staatsanzeiger bekannt macht.

Mit der Eintragung erlöschen alle Rechte des Gläubigers an den eingelieferten Schuldverschreibungen (§ 6). Die Buchschulden sind halbjährlich mit demselben Zinsfuße zu verzinsen wie die Schuldverschreibungen. Der Staat hat das Recht, unter Einhaltung einer sechsmonatlichen Kündigungsfrist die Buchschuld zum Nennwerte zu tilgen. Ein Kündigungsrecht des Gläubigers besteht dagegen nicht (§ 6 Abs. 3). Will ein

Digitized by Google

Buchgläubiger über seine Forderung verfügen, so kann er die Löschung derselben verlangen (§ 8). Er erhält dann statt der gelöschten Forderung Staatsschuldverschreibungen im Nennwerte und zu dem Zinsfuße seiner bisherigen Buchforderung ausgehändigt.

Zu dem Gesetz die Einrichtung eines Staatsschuldbuchs betr. erging eine Vollzugsverordnung vom 10. 12. 1912 (GVBl. S. 457).

h) Von Verordnungen auf dem Gebiet der Finanzverwaltung sei schließlich erwähnt die landesherrliche Verordnung die Vertretung des Landesfiskus in vermögensrechtlichen Angelegenheiten betr. vom 23. 9. 1911 (GVBl. S. 451). Danach wird der badische Fiskus in allen vermögensrechtlichen Angelegenheiten durch das Finanzministerium gerichtlich und außergerichtlich vertreten, sofern die Angelegenheit nicht dem Geschäftskreise eines andern Ministeriums angehört. Im letzteren Fall ist das betreffende Ministerium zur Vertretung zuständig.

Digitized by Google

Bericht über die mecklenburgischen Verfassungsvorlagen und die Landtagsverhandlungen 1912 und 1913.

(Fortsetzung und Schluß von III, 493 und VI, 274.)

Von

Landgerichtspräsident **Brückner,** Schwerin.

I.

Dem in Malchin abgehaltenen ordentlichen Landtage des Jahres 1912 wurden (Cap. IV Suer., Cap. III Strel.) abgeänderte Entwürfe eines LGG., eines EG. und eines WG. vorgelegt. In bezug auf die Zusammensetzung des Landtags machten die Regierungen einen neuen Vermittlungsvorschlag: er soll für M.-Schwerin (abgesehen von den vom Landesherrn zu ernennenden Abgeordneten) zur Hälfte aus Abgeordneten der bisherigen Stände und zur Hälfte aus Abgeordneten der bisher im Landtage nicht vertretenen Bevölkerungsklassen gebildet werden. Diese letztere Hälfte soll zur Hälfte aus berufsständischen und domanialen Abgeordneten, zur Hälfte aus gewählten Abgeordneten bestehen. Für M.-Strelitz wurde mit Rücksicht auf das Fürstentum Ratzeburg eine etwas andere Zusammensetzung vorgeschlagen.

Der Allgemeine Landtag besteht nach § 58 ff. LGG.

I. für Mecklenburg-Schwerin aus 84 Abg., nämlich: 20 Abg. der Ritterschaft (2 Landräten des Herzogtums Schwerin, 1 Landrat des Herzogtums Güstrow, 8 Abg. der Ritterschaft meckl. Kreises, 9 Abg. der Ritterschaft wend. Kreises), welche mit Ausnahme der Landräte [1]) von den Mitgliedern der Ritterschaft des betr. Kreises gewählt werden,

20 Abg. der Landschaft und der Seestädte (2 Abg. der Stadt Rostock, je 1 Abg. der Städte Schwerin, Wismar, Parchim und Güstrow — von den Magistraten gewählt — sowie 14 von der Landschaft nach Kreisen — je 7 — gewählten Abg.),

20 Abg. einzelner Berufsstände und der Amtsversammlungen im Domanium (3 Abg. der Landwirtschaftskammer, 4 Abg. der Besitzer und Pächter größerer Landgüter, 4 Abg. der Amtsversammlungen im Domanium, 2 Abg. der Handelskammer, 2 Abg. der Handwerkskammer, 1 Abg. der Landesuniversität, 1 Abg. der Geistlichen der Landeskirche, 3 Abg. der übrigen Berufsstände mit Hochschulbildung),

10 gewählten Abg. der ländlichen Bevölkerung,

10 gewählten Abg. der städtisch. Bevölkerung,

4 vom Großherzoge für Lebenszeit ernannten Abg.;

II. für Mecklenburg-Strelitz aus 32 Abg., nämlich:

4 Abg. der Ritterschaft (der Landrat und 3 Abg. der Ritterschaft starg. Kreises und der Besitzer der Allodialgüter des Fürstentums Ratzeburg),

1 Abg. der Hauswirte des Fürstentums Ratzeburg,

4 Abg. der Landschaft (1 Abg. der Stadt Neubrandenburg, 3 Abg. der sechs übrigen Landstädte), 1 Abg. des Magistrats der Residenzstadt Neustrelitz,

6 Abg. einzelner Berufsstände (2 Abg. des Landwirtschaftl. Hauptvereins — davon 1

1) Nach § 11 EG. soll die Zahl der Landräte auf vier beschränkt werden. S. u. betr. M.-Strelitz.

Digitized by Google

Gutspächter, 1 bäuerlicher Besitzer oder Pächter —, 1 Abg. der Handelskammer, 1 Abg. der Handwerkskammer, 1 Abg. der Geistlichen der Landeskirche, 1 Abg. der übrigen Berufe mit Hochschulbildung),

3 gewählten Abg. der ländlichen Bevölkerung,

3 gewählten Abg. der städtischen Bevölkerung,

1 von dem Großherzoge für Lebenszeit ernannten Abg.

Für die Wahlen der Abg. der ländlichen und städtischen Bevölkerung sind nach §§ 1, 15 WG. wahlberechtigt nur Männer, die das 25. Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens 3 Jahren die mecklenburg-schwerinsche oder mecklenburg-strelitzsche Staatsangehörigkeit besitzen, zur Landes-Einkommensteuer mit mindestens 1200 M. Einkommen veranlagt sind und seit mindestens 2 Jahren im Wahlbezirke wohnen. Wählbar sind (§ 16 WG.) die Wahlberechtigten, welche das 30. Lebensjahr vollendet haben. Die Wahlen erfolgen öffentlich und indirekt nach dem Dreiklassenwahlsysteme.

Für Beschlüsse, welche die Einführung neuer oder die Aenderung bestehender Steuern betreffen, ist eine Stimmenmehrheit von Zweidrittel der an der Abstimmung teilnehmenden Abgeordneten erforderlich (§ 9 LGG.). Für Beschlüsse, durch welche das LGG. abgeändert werden soll, bedarf es der Zustimmung von Zweidrittel der gesetzlichen Mitgliederzahl des allgemeinen Landtags (§ 97 Abs. 1); sollen die Vorschriften über die Zusammensetzung des Landtags geändert werden, so ist dazu außerdem die Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten der Ritter- und Landschaft und die Wiederholung des Beschlusses mit gleicher Stimmenmehrheit in einem neu gewählten Landtag erforderlich (§ 97 Abs. 2 LGG.). Die Vorschriften des § 97 Abs. 2 finden auch Anwendung auf ein Gesetz, durch welches die obrigkeitliche Gewalt oder das Recht der freien Selbstverwaltung einer Obrigkeit beseitigt oder allgemein beschränkt wird (§ 98).

Neben dem allgemeinen Landtage soll ein besonderer Landtag für jedes Großherzogtum bestehen, welcher zuständig sein soll

1. für alle Angelegenheiten, welche ausschließlich das betreffende Großherzogtum berühren, insbesondere für dessen Finanzwesen und Staatshaushalt,
2. für alle Angelegenheiten, die von der Regierung oder dem allgemeinen Landtage dem besonderen Landtag überwiesen werden und nicht nach ihrer Natur oder nach Gesetz oder Vertrag einheitlich für beide Großherzogtümer zu regeln sind.

Der Landtag wählte zur Vorberatung dieser Vorlagen am 13. November wiederum eine Kommitte von 18 Mitgliedern. Schon am nächsten Tage aber gaben einige Mitglieder der Ritterschaft unter Führung des Erblandmarschalls v. Lützow-Eickhof im Plenum des Landtags ein Diktamen zu Protokoll, in welchem sie die Ablehnung der Regierungsvorlagen beantragten, insbesondere die Kopfzahl-Wahlen sowie die zuweit gehende Zuständigkeit der besonderen Landtage für unannehmbar erklärten und eine neue, auf rein ständischer Grundlage beruhende Vorlage forderten. Den Standpunkt dieses Diktamens eignete sich die Ritterschaft sofort durch Standesbeschluß an, während die Landschaft den Antrag des Diktamens ablehnte. Damit waren die Vorlagen gefallen. Die Regierungen beantworteten jedoch die Erklärung der Stände, daß sie beabsichtigten, die Antwort auf das Cap. IV Suer. und III Strel. nach Maßgabe der gefaßten Beschlüsse abzugeben, mittels Reskripts vom 18. November dahin, daß sie die Entgegennahme dieser Antwort ablehnten und eine Durchberatung ihrer Vorlagen forderten. Diese erfolgte dann auch in der Kommitte, aber wiederum mit dem Ergebnisse, daß sich eine Einigung der Stände untereinander als unmöglich erwies. In bezug auf die Zusammensetzung des allgemeinen Landtags trat die Kommitte mit drei Voten an das Plenum. Das erste Votum vertrat den Standpunkt des v. Lützowschen Diktamens; das zweite erachtete die Vorlage für eine geeignete Grundlage weiterer Verhandlungen, forderte jedoch in bezug auf die Vertretung des platten Landes Rückkehr zu den Vorschlägen des Entwurfs von 1908 (Jahrb. III S. 494); das dritte Votum hielt an den Beschlüssen der

Digitized by Google

Landschaft vom 30. November 1909 (Jahrb. VI S. 277) fest. Von diesen Voten nahm in der Sitzung des Plenums vom 10. Dezember 1912 die Ritterschaft das erste, die Landschaft das dritte durch Standeserklärung an, worauf die Regierungen durch Reskript von 20. Dezember die Vorlagen zurückzogen mit der Ankündigung, daß zur endgültigen Erledigung der Verfassungsfrage im Jahre 1913 ein außerordentlicher Landtag werde einberufen werden [1]).

Inzwischen war am 6. Dezember 1912 im Reichstage die mecklenburgische Verfassungsangelegenheit anläßlich einer Anfrage des Abg. Herzfeld nach reichsverfassungsrechtlicher Regelung der mecklenburgischen Verfassung zur Sprache gekommen. Staatssekretär Delbrück beantwortete diese Anfrage mit einem Hinweis auf seine Erklärung vom 11. Januar 1910 (Jahrb. VI S. 279).

II.

Der außerordentliche Landtag trat am 6. Mai 1913 in Schwerin zusammen, nachdem inzwischen regierungsseitig versucht war, durch private Besprechungen mit einzelnen Ständemitgliedern eine Verständigung anzubahnen. Abermals wurden den Ständen über die Zusammensetzung des Landtags neue Vorschläge gemacht, während in bezug auf die Zuständigkeit der Sonderlandtage die früheren Bestimmungen in den Vorlagen wiederkehrten. Zur Vorbereitung wählte der Landtag wiederum eine Kommitte von 18 Personen.

Nach § 58 LGG. besteht der allgemeine Landtag

I. für Mecklenburg-Schwerin aus 82 Abgeordneten, nämlich

24 Abg. der Ritterschaft (3 Landräten, 10 Abg. der Ritterschaft mecklenburgischen und 11 Abg. der Ritterschaft wendischen Kreises),

24 Abg. der Landschaft und der Seestädte (2 Abg. der Stadt Rostock, je 1 Abg. der Städte Schwerin, Wismar, Parchim und Güstrow, 18 Abg. der übrigen Landstädte),

10 Abg. einzelner Berufsstände und der Domanialgemeinden (2 Abg. der Landwirtschaftskammer, 2 Abg. der Handelskammer, 2 Abg. der Handwerkskammer, 4 von den Gemeindeversammlungen aus ihrer Mitte gewählte Abg. der Domanialgemeinden),

10 von den Einwohnern gewählten Abgeordneten der ländlichen Bevölkerung,

10 von den Einwohnern gewählten Abgeordneten der städtischen Bevölkerung,

4 vom Großherzoge für Lebenszeit ernannten Abg.;

II. für Mecklenburg-Strelitz aus 22 Abgeordneten, nämlich

A. aus dem Herzogtum Strelitz aus

5 Abg. der Ritterschaft (dem Landrat und 4 Abg. der Ritterschaft stargardschen Kreises),

5 Abg. der Landschaft und des Magistrats der Residenzstadt Neustrelitz (1 Abg. der Stadt Neubrandenburg, 3 Abg. der übrigen sechs Landstädte, 1 Abg. der Residenzstadt Neustrelitz),

4 von den Einwohnern gewählten Abg. der ländlichen Bevölkerung des Herzogtums,

4 von den Einwohnern gewählten Abg. der städtischen Bevölkerung des Herzogtums,

B. aus dem Fürstentume Ratzeburg aus

1 Abg. der Landesvertretung des Fürstentums,

2 von den Einwohnern des Fürstentums (einschließlich der Stadt Schönberg und der ritterschaftlichen Allodialgüter) gewählten Abg. der Gesamtbevölkerung des Fürstentums,

C. 1 von dem Großherzog auf Lebenzeit ernannten Abg.

Die allgemeinen Wahlen eind indirekt (nach dem Dreiklassenwahlsystem) und öffentlich.

Die Verhandlungen über diese Vorlagen schienen mit einem Erfolge für die schwerinsche Regierung zu beginnen, indem Ritterschaft und Landschaft (diese mit 23 gegen 22 Stimmen) die für Mecklenburg-Schwerin vorgeschlagene Zusammensetzung des Landtags annahmen.

---

1) Abgelehnt wurde auch auf diesem Landtage durch Standeserklärung der Landschaft (diesmal ohne Angabe von Gründen) die Vorlage der schwerinschen Regierung, welche ein Rentereiaversum (1 300 000 Mark) und Uebernahme der infolge der vorigjährigen Ablehnung (Jahrb. VI, S. 286 Anm. 1) nötig gewordenen Anleihe von 1 028 000 M. auf das Land forderte. Die Ritterschaft war bereit, die letztere Forderung zu bewilligen und hielt im übrigen ihren vorjährigen Vorschlag aufrecht. Die Regierung erklärte (Reskr. vom 16. Dezember 1912), daß sie sich unter diesen Umständen gezwungen sehe, die für die Fortsetzung der Regierung erforderlichen Mittel auch weiter dem Domanialkapitalfonds zu entnehmen oder durch Anleihen aufzubringen.

Dagegen wurde über die Steuerreform (Jahrb. VI, S. 280) eine Einigung erzielt. Zufolge Verordnung vom 6. Mai 1913 (Reg.-Bl. Nr. 34) treten das Einkommensteuergesetz und das Ergänzungssteuergesetz nebst Ausführungsanweisung am 1. Juli 1914 in Kraft.

Digitized by Google

Während aber die Landschaft in bezug auf die strelitzschen Mitglieder des Landtags die Regierungsvorlage annahm, forderte die Ritterschaft Anpassung an die Zusammensetzung für Mecklenburg-Schwerin, eine Forderung, die die strelitzsche Regierung für unannehmbar erklärte. Auch im übrigen ergaben sich bei den weitläufigen und vielfach in Einzelheiten sich verlierenden Beratungen (bei denen insbesondere Erörterungen über die vorgängige Einführung eines Verwaltungsgerichtshofs, die Schulverhältnisse in Mecklenburg-Strelitz und die Stellung des Fürstentums Ratzeburg einen breiten Raum einnahmen) so viele Meinungsverschiedenheiten, daß eine Einigung der Stände unter sich und mit den Regierungen ausgeschlossen erscheinen mußte. Unter diesen Umständen vertagten die Regierungen den Landtag durch Reskripte vom 6. Juni bis zum Herbste 1913 mit der Begründung, daß die Stände Beschlüsse gefaßt hätten, denen teils wegen schwerwiegender sachlicher Bedenken, teils wegen mangelnder Einigung beider Stände keine Folge gegeben werden könne, und daß diese Beschlüsse eine neue eingehende Prüfung und Erörterung erforderten.

III.

Dem am 20. Oktober 1913 in Schwerin wiederum zusammengetretenen Landtage gingen Regierungsreskripte vom 2. Oktober zu, in denen die Landesherren zu den von den Ständen bisher gefaßten Beschlüssen im einzelnen Stellung nahmen und weitere Vermittlungsvorschläge machten. Schon die von den Ständen vorgenommenen Wahlen der Deputierten zu den von den Regierungen geforderten kommissarisch-deputatischen Verhandlungen ließen aber erkennen, daß auf ein positives Ergebnis nicht mehr zu rechnen war. In der Tat ergaben denn auch die kommissarisch-deputatischen Verhandlungen, welche am 21. Oktober und an den folgenden Tagen stattfanden, die Unmöglichkeit für die Regierungen, auch nur mit einem der beiden Stände zu einer Einigung zu gelangen. Am 28. Oktober fand die entscheidende Sitzung des Plenums statt. In ihr wurde ein von ritterschaftlicher Seite gestellter Antrag auf Ablehnung der Vorlage zur Abstimmung gestellt. Nachdem die beiden Stände einzeln beschlossen hatten, keine Standeserklärung abzugeben, sondern gemeinsam abzustimmen, wurden die Regierungsvorlagen mit 239 gegen 123 Stimmen abgelehnt.

Die Regierungen lehnten durch Reskripte vom 29. Oktober [1]) die Entgegennahme der

---

1) I. Mecklenburg-Schwerinsches Reskript:

Seit mehr als fünf Jahren war es Unser ernstes und eifrigstes Bemühen, vielfach unter Zurückstellung Unserer landesherrlichen Interessen, in Unseren Vorlagen die gegensätzlichen Anschauungen der Ritter- und Landschaft auszugleichen, um die von Uns als notwendig erkannte Verfassungsreform mit den beiden Ständen durchzuführen.

Es ist Uns nicht gelungen.

Der vorliegende Beschluß der Stände hat Uns umsomehr auf das Schmerzlichste berührt, als die voraufgegangenen Verhandlungen einen günstigeren Ausgang erhoffen ließen.

Wir haben erkennen müssen, daß wir Uns in Unserem Vertrauen auf die von den Ständen in kritischer Lage ihrem Landesherrn sonst nicht vorenthaltene treue Hilfe getäuscht haben.

Jedoch wollen wir denjenigen Mitgliedern Unserer getreuen Stände, welche sich ernstlich um das Zustandekommen der Verfassungsreform bemüht haben und für Unsere Vorlagen eingetreten sind, Unsern landesherrlichen Dank nicht versagen.

Daß im Wege weiterer Verhandlungen eine andere Stellungnahme der Stände zu erreichen sein sollte, erscheint Uns ausgeschlossen.

Trotzdem wollen Wir an dem von Uns seinerzeit gefaßten Entschlusse, in Ausübung unserer landesherrlichen Gesetzgebungsmacht aus eigener Entschließung eine Verfassung in Kraft zu setzen, nicht festhalten.

Wir sind bei erneuter Prüfung zu der Erkenntnis gelangt, daß die augenblicklichen Verhältnisse des Landes diesen schwerwiegenden äußersten Schritt noch nicht als gebieterische unabweisbare Notwendigkeit rechtfertigen, der in seinen Folgen so unübersehbar ist und — wie Wir Uns überzeugt

Digitized by Google

ständischen Antwort nach Maßgabe der gefaßten Beschlüsse ab und zogen ihre Vorlagen zurück. An demselben Tage wurde der Landtag geschlossen.

Damit sind die Versuche einer Reform der mecklenburgischen Verfassung auf absehbare Zeit endgültig gescheitert.

---

haben — die Möglichkeit nicht ausschließt, daß letzten Endes — was Wir nicht wünschen — die gesetzgebenden Faktoren des Reichs darüber bestimmen könnten, welche Verfassung Mecklenburg erhalten soll.

Die volle Verantwortung für die Mißstände und Schäden, welche dem Lande und Volke auf politischem, wirtschaftlichem und finanziellem Gebiete aus diesem einstweiligen Scheitern des Reformwerkes entstehn, müssen Wir denjenigen Ständemitgliedern zuweisen, welche durch ihre Stellungnahme das Zustandekommen einer Einigung verhindert haben.

Jene Nachteile Unserem treuen mecklenburgischen Volke zu ersparen, sehen Wir Uns zu Unserm schmerzlichen Bedauern zurzeit außer Stande.

Wenn Wir aber auch einstweilen von der Durchführung der Verfassungsreform abzustehen Uns schweren Herzens gezwungen sehen, so sind Wir doch in Unserer Ueberzeugung von der Notwendigkeit derselben nicht schwankend geworden und Wir werden das Uns gesteckte Ziel weiterverfolgen.

II. Mecklenburg-Strelitzsches Reskript:

Seit fast 6 Jahren sind Wir im Einvernehmen mit Seiner Königlichen Hoheit dem Großherzoge von Mecklenburg-Schwerin bemüht gewesen, das dringend notwendige Werk der Verfassungsreform im Wege der Verhandlungen mit Unseren getreuen Ständen zum Abschluß zu bringen. Unablässig haben Wir versucht, mittelst Unserer an die Stände gerichteten Erlasse, durch Einleitung kommissarisch-deputatischer Verhandlungen und durch Entsendung vom Kommissaren zu den Sitzungen der Landtagskommitten die zwischen Unsern getreuen Ständen bestehenden Gegensätze zu überbrücken und eine Grundlage zu finden, auf welcher eine Einigung der verschiedenen Ansichten über die Art des Ausbaues Unserer längst veralteten Verfassung erfolgen könne.

Wir selber haben in dem Bestreben, Unsern getreuen Ständen ein Beispiel zu geben und um den erbitternden Kämpfen im Lande ein Ende zu machen, Uns zu den weitgehendsten Zugeständnissen bezüglich der einzelnen Bestimmungen Unserer Vorlagen und zu erheblichen Opfern materieller Art bereit erklärt.

Trotzdem ist eine Einigung nicht zu erreichen gewesen, weil, wie Wir offen aussprechen wollen, Unsere getreuen Stände sich nicht haben entschließen können, ihre Sonderwünsche und Sonderinteressen dem Gesamtwohl unterzuordnen, welches, wie von ihnen wiederholt anerkannt ist, eine Aenderung der bestehenden Verfassung dringend erfordert.

Wir überlassen den Ständen die Verantwortung, wenn Wir nunmehr gezwungen sind, Unsere auf die Reform der Landesverfassung gerichteten Bestrebungen einstweilen aufzugeben und davon Abstand zu nehmen, weiten Kreisen der Bevölkerung eine ihren staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten entsprechende Mitwirkung an den Geschäften der Landesverwaltung zu verschaffen und auf diese Weise die Intelligenz und Erfahrung weiterer Bevölkerungskreise für die Lösung der vielfachen und mannigfaltigen Aufgaben der Staatsverwaltung nutzbar zu machen. Eine Fortsetzung der Verhandlungen erscheint völlig aussichtslos, nachdem, wie die jetzt gefaßten Beschlüsse zeigen, trotz der jahrelangen Bemühungen eine Annäherung der widerstreitenden Ansichten beider Stände in den wichtigsten und grundlegenden Fragen nicht zu erreichen gewesen ist. — Trotzdem wird die brennend gewordene Frage der Verfassungsreform in Mecklenburg nicht ruhen bleiben! Sie aus eigener Machtvollkommenheit zu lösen, haben Wir Uns nicht entschließen können, nachdem auch Seine Königliche Hoheit der Großherzog von Mecklenburg-Schwerin, auf dessen Erlaß vom heutigen Tage Wir Bezug nehmen, den Zeitpunkt für diese äußerste Maßnahme noch nicht für gekommen hält.

Digitized by Google

Droit public belge. Aperçu législatif.

(Novembre 1912 — Novembre 1913.)

Par

Paul Errera
Professeur à l'Université de Bruxelles.

I.

Les instants de la Chambre des représentants ont été occupés par les débats sur la prise en considération d'une proposition de revision constitutionnelle [1]) qui n'a pas abouti et par le nouveau projet scolaire encore en discussion. Nous n'avons donc à parler ici ni de l'un, ni de l'autre objet. La revision demandée par les partis d'opposition visait l'abolition du vote plural [2]); elle fut appuyée par une grève générale décidée par le Parti ouvrier, grève qui demeura pacifique et légale mais qui n'obtint rien. Le refus, par la poste, de transporter les correspondances portant des vignettes avec la mention: „Préparez la Grève générale pour le Suffrage Universel", donna lieu à une interpellation [3]). Le Ministre des postes et télégraphes justifia son administration en invoquant l'interdiction de tout envoi qui porte extérieurement une inscription contraire à l'ordre public ou aux bonnes moeurs. La majorité catholique lui donna raison.

Le seul résultat positif de la demande de revision fut l'institution d'une commission de 31 membres, chargée d'étudier la réforme du système électoral provincial et communal (arrêté royal du 31 mai 1913). Cette commission, composée d'hommes distingués de tous les partis, discute, d'une façon académique, un grand nombre de problèmes politiques; elle est sans doute destinée à les discuter longtemps.

La vie parlementaire a connu cette année un fait assez rare: le huis clos a été prononcé à la Chambre le 13 février, à la demande du Président. C'était le début de la discussion militaire: le Ministre de la guerre exposait notre système de défense nationale et appuyait ses projets de réforme sur certains arguments d'ordre international. Bien des membres se sont demandés pourtant si les secrets d'Etat qui leur étaient révélés n'étaient pas des secrets ..... de polichinelle.

1) Séances du 22 janvier au 7 février, Annales parlementaires, session 1912—13, p. 396 à 549.

2) Handbuch § 81.

3) Chambre des représentants, Séances des 18 et 25 février 1913, Annales parlementaires, session 1912—13, p. 638 et 691.

Digitized by Google

Dans l'organisation du pouvoir central, signalons la création d'un ministère de la marine (arrêté royal du 11 novembre 1912). Afin d'occuper un peu plus le nouveau titulaire et de décharger le ministre des chemins de fer dont la tâche est fort lourde, les postes et télégraphes ont été détachés des chemins de fer et joints à la marine. Depuis le 28 février 1914, ces deux ministères ont été refondus en un seul.

L'institution récente d'un Office de l'assurance et de la prévoyance sociale (arrêté royal du 31 octobre 1913) rentre dans la série des gestes par lesquels le Gouvernement témoigne de sa sollicitude envers les questions sociales.

Les avocats et les avoués ont occupé l'attention, leurs corporations ayant été reconnues aptes à posséder un patrimoine. Les arrêtés royaux des 22 février et 31 juillet ne leur accordent pas la personnalité civile — ce que seule la loi peut faire en Belgique — mais reconnaissent que cette personnalité leur appartient depuis leur réorganisation sous le régime français. L'Ordre des avocats et la Chambre des avoués peuvent donc recevoir des libéralités affectées à leurs besoins professionnels. Les avocats ont en outre vu garantir, par des dispositions pénales, le port de leur titre, dont l'usurpation, notamment par des avocats rayés du tableau, est désormais punissable (loi du 30 août et arrêté royal du 20 octobre 1913).

Le service des distributions d'eau potable entre différentes communes a donné lieu à d'intéressants groupements autour des villes de Liège et de Charleroi (arrêtés royaux des 12 février et 26 septembre 1913). D'ailleurs une loi générale du 26 août institue une Société nationale des distributions d'eau dont le rôle, à l'égard des communes, sera sans doute analogue à celui de la Société nationale des chemins de fer vicinaux.

Dans tout autre pays, une mesure accordant la personnalité civile à une fondation hospitalière en faveur d'orphelins indigents et l'assimilant à des établissements publics analogues, ne mériterait guère d'être citée. Elle doit l'être chez nous (loi du 30 août 1913), le fait étant fort rare jusqu'ici et indiquant la tendance, signalée à propos des universités libres [1]), d'adopter à cet égard des idées plus larges.

La loi du 10 août 1911 [2]) sur le travail de nuit des femmes a donné lieu à un arrêté royal du 4 septembre 1913 appliquant ses dispositions aux briquetteries en plein air.

L'institution des chèques postaux fut introduite accessoirement dans la loi du budget des voies et moyens pour 1913 (loi du 28 décembre 1912), qui offre un exemple déplorable de dispositions hétérogènes. Le nouveau mode de paiement peut être employé même pour les contributions, ce qui donne à la loi une certaine répercussion dans le domaine administratif.

Un arrêté royal du 31 mai 1913 règlemente la pêche fluviale [3]).

Pour terminer ces généralités, citons deux mesures qui peuvent intéresser particulièrement l'étranger: un arrêté royal du 8 novembre 1912, pris en exécution du Code rural, établit une inspection des produits agricoles à leur entrée et à leur sortie du pays, afin d'éviter la propagation d'insectes nuisibles [4]); un arrêté royal du 15 décembre 1912 impose pour les demandes de brevets rédigées en langues étrangères, une traduction des pièces, en français ou en flamand.

---

1) Jahrbuch 1911, p. 339.
2) Jahrbuch 1911, p. 341.
3) Handbuch § 402.
4) L'article 12 du Code rural auquel se rattache cet arrêt fut modifié le 27 juin 1912. Le service phytopathologique est placé sous l'autorité du Conseil supérieur de l'horticulture. Un arrêté royal du 9 novembre 1912 et une circulaire ministérielle du même jour traitent de l'inspection des cultures horticoles et des pépinières. Une expertise et un certificat sont établis pour l'envoi des plantes vivantes à l' étranger. Revue de l'Administration 1913, p. 37, 40, 42.

Digitized by Google

II.

La situation politique générale en Europe, en 1912—13, a eu sa répercussion chez nous. Des projets de réorganisation militaire, en rapport avec les nécessités de la défense nationale, ont été repris et votés. Au point de vue du droit interne, un pas décisif à cet égard avait été franchi en 1909, quand furent abolis le remplacement et le tirage au sort [1]). Mais le système du „fils par famille“ alors instauré, ne donnait pas aux effectifs de l'armée l'augmentation jugée nécessaire. D'ailleurs ce ne pouvait être qu'une étape vers le service généralisé.

A. Celui-ci est établi par la loi du 30 août 1913 [2]). Voici les principales modifications apportées au régime antérieur:

Tous les jeunes gens en âge de milice sont inscrits pour la levée sans qu'un frère puisse se prévaloir du service d'un autre frère. Toutefois est exempté définitivement le premier appelé déclaré apte au service, des familles comptant au moins cinq enfants en vie plus jeunes que le milicien. De légères modifications sont introduites aux causes d'exclusions et d'exemptions; notamment le service d'un frère autorise le milicien à retarder son service d'un an. Ce qui permet de juger de l'importance des exemptions, morales encore plus que physiques, c'est le minimum de 49 % fixé pour le nombre des incorporés par rapport à celui des inscrits de la levée; 51 % de ceux-ci peuvent donc être exemptés. La loi détermine dans quel ordre les miliciens doivent être libérés au-delà du chiffre du contingent de la levée. Ce sont d'abord les fils des familles qui ont fourni le plus d'hommes à l'armée, puis ceux des familles les plus nombreuses. Il est formé toutefois, dans cet excédant, une „réserve de recrutement“ de 3 % du contingent.

Au point de vue des juridictions, signalons la création d'un conseil de milice supérieur composé d'un conseiller à la Cour d'appel de Bruxelles, d'un officier supérieur et d'un fonctionnaire civil. Ce conseil connait en degré d'appel des décisions de tous les conseils de milice sur les questions d'exemptions. A côté des conseils de milice, il est créé des conseils d'aptitude qui connaissent en premier ressort des questions d'aptitude au service, en général, ou pour telle arme en particulier. Ils sont composés d'un juge de 1ère instance et de deux capitaines, le commissaire d'arrondissement siégeant comme rapporteur avec voix consultative. Ces conseils sont assistés de deux médecins, l'un militaire, l'autre civil; des garanties d'impartialité sont prises, grâce à la désignation quotidienne d'un autre médecin civil. Les décisions des conseils d'aptitude sont sujettes à appel comme celles des conseils de milice. L'appel est porté, dans chaque province, devant un conseil de revision composé du Gouverneur et de deux officiers supérieurs, un fonctionnaire provincial faisant office de secrétaire-rapporteur. Ce conseil est également assisté de médecins.

La durée du service reste fixée, conformément aux dispositions définitives de la loi précédente [3]), à 15 mois dans l'infanterie, l'artillerie de forteresse et les compagnies spéciales d'artillerie, le génie et les compagnies spéciales du génie; à 24 mois dans la cavalerie et l'artillerie à cheval; à 21 mois dans l'artillerie montée et le train; à 12½ mois dans le bataillon d'administration.

1) Jahrbuch 1909, p. 470.
2) Cette loi vient de faire l'objet d'une nouvelle codification avec les dispositions maintenues des lois antérieures, par arrêté royal du 1er octobre 1913.
3) Jahrbuch 1909, p. 473.

Digitized by Google

Les miliciens en congé illimité sont soumis à une revue annuelle.

Aux miliciens qui doivent participer à des travaux saisonniers, un congé sans solde de trois semaines peut être accordé en une fois; ce congé peut être porté à 36 jours en faveur des hommes qui, pour le même motif, sont nécessaires dans leur famille, ce qui doit être certifié par le juge de paix. Les hommes peuvent, pour des raisons disciplinaires, être privés de cette faveur; le terme de service peut même être prolongé par mesure disciplinaire. Des congés extraordinaires avec solde, de 15 jours à un mois, peuvent être accordés aux gradés méritants. Un congé interruptif de 3 mois à 2 ans pour motifs graves, est accordé par l'autorité militaire, si elle juge ces motifs valables.

L'accomplissement des devoirs religieux est garanti dans la mesure du possible.

Des dispositions transitoires règlent certaines situations acquises en 1913.

Enfin, la loi contient une disposition quant à l'emploi des langues dans l'armée; nous l'examinons ci-après avec la loi générale sur cet objet.

B. Le vote du service généralisé était escompté par le Gouvernement, dès la rentrée des Chambres, en novembre 1912; aussi retarda-t-il la présentation de la loi du contingent, qui ne fut votée pour 1913 que le 21 avril. Ceci est certes anormal, le maintien des hommes sous les drapeaux depuis le 1er janvier étant irrégulier, au moins autant que le serait la perception de douzièmes provisoires sans un vote du législateur. Malgré ce retard, la loi du contingent précéda la réorganisation que nous venons d'analyser; son texte est certes de forme insolite. Il n'y est plus question, ni du contingent général de l'armée sur pied de paix, ni de l'effectif moyen — les textes antérieurs le fixant à 42 800 hommes étant expressément abrogés. La loi se borne à fixer le contingent de la levée de 1913 à un homme par famille, conformément à la loi de 1909, alors encore en vigueur, et à prendre des mesures transitoires[1]) qui visent déjà le régime que devait instaurer la loi du 30 août suivant. Nous ne pensons pas que pareil texte se reproduise à l'avenir, car il ne répond guère au prescrit de l'article 11 de la Constitution: „Le contingent de l'armée est voté annuellement. La loi qui le fixe n'a de force que pour un an, si elle n'est renouvelée". D'après les prévisions gouvernementales, la levée de cette année devait donner environ 30 000 hommes [2]); ce chiffre a même été légèrement dépassé [3]).

C. Toute une série de dispositions relatives à l'armée ont dû être revisées, en vue des transformations rendues nécessaires par la loi sur le service généralisé. Le même jour (30 août 1913), une loi autorise le Gouvernement à augmenter, dans les cinq ans, le nombre des officiers généraux et supérieurs et à déroger aux dispositions en vigueur sur le mode d'avancement. Celui-ci fait l'objet d'un arrêté royal du 26 septembre.

L'avancement des officiers se fait à l'ancienneté, jusqu'au grade de capitaine-commandant, et en tenant compte à la fois de l'âge et de l'ancienneté, jusqu'au grade de général-major, sans distinction d'armes. C'est là une innovation assez importante, réclamée depuis longtemps par les officiers des armes spéciales.

Le recrutement des officiers de réserve fait l'objet d'un arrêté royal du 15 septembre,

---

1) Voir l'instruction générale pour l'application de cette loi, Pasinomie 1913, p. 124.

2) Ibid. p. 127. Déjà, une circulaire ministérielle du 9 juin et, après la promulgation de la loi, une nouvelle instruction générale ont été publiées en vue de l'application à la levée de 1914 des dispositions introduites par la loi du 30 août 1913, en matière d'exemptions. Revue de l'Administration 1913, p. 434; Moniteur du 25 octobre 1913, col. 7276.

3) Depuis lors, la loi du contingent pour 1914 donne, en effet, les deux chiffres de 100 000 hommes pour l'armée sur pied de paix et de 33 000 pour le contingent de la levée.

Digitized by Google

refondant les dispositions antérieures et les mettant en harmonie avec la nouvelle loi de milice.

Un arrêté royal du 11 novembre 1913 [1]) fixe la composition des armes, corps et services de l'armée sur pied de paix. Elle comprend au total 56 696 hommes de troupe, dont 32 096 d'infanterie, et 4 557 officiers, dont 2 129 d'infanterie.

L'Ecole de guerre a été réorganisée par arrêté royal du 21 août; les Ecoles de pupilles de l'armée, par arrêté royal du 26 août; les Ecoles d'artillerie, de cavalerie et du génie, par arrêtés royaux des 12, 15 et 18 novembre.

Signalons enfin un arrêté royal du 20 février qui organise le service comme infirmiers et ambulanciers des miliciens exemptés en tant que prêtres et instituteurs, et un arrêté royal du 23 mars réduisant de 1600 à 1000 francs le revenu dont doit justifier l'officier qui veut se marier.

D. La question des langues, soulevée à l'occasion de la réorganisation de l'armée, a mis le feu aux poudres comme de coutume, d'autant plus que certains antagonismes politiques se sont accentués depuis les élections de 1912, entre flamands et wallons, ces derniers dépeignant le pays comme dominé par des influences flamandes et prononçan parfois les mots de „séparation administrative". L'idée de créer des régiments flamands et des régiments wallons distincts, n'a pas prévalu dans la loi du 2 juillet sur l'usage des langues dans l'armée — heureusement pour notre unité nationale. Le commandement se fait toujours exclusivement en français. „Pour l'instruction théorique et pratique", dit le Rapport de la Section centrale [2]), „les hommes seront classés d'après leur origine (c'est-à-dire en flamands et wallons) et les officiers tiendront compte des exceptions fondées et sérieuses qu'un soldat peut faire valoir pour obtenir un autre classement." L'instruction des troupes se donne en français et en flamand (art. 15). Les deux langues nationales sont mises sur un pied d'égalité pour la publication de tous les documents d'ordre général intéressant la troupe et le flamand est employé pour les correspondances administratives dans les provinces d'Anvers, des deux Flandres, du Limbourg et dans les arrondissements de Louvain et de Bruxelles (même loi, art. 14 et 16). Dans les examens d'entrée et de sortie de l'école militaire, la connaissance des deux langues est obligatoire, mais il dépend du récipiendaire de choisir l'une pour l'épreuve approfondie, l'autre faisant l'objet d'une épreuve élémentaire orale et écrite. Les cours de règlements et de théories militaires se font en français et en flamand pour tous les élèves. Des mesures analogues sont prises pour les sous-officiers qui aspirent à devenir officiers par le cadre et pour les officiers de santé. En outre, le régime bilingue, avec prépondérance soit de l'un, soit de l'autre idiome, est établi dans les écoles de pupilles (même loi, art. 1 à 13). La loi de milice du 30 août ajoute que la connaissance des deux langues nationales est obligatoire dans la partie flamande du pays, y compris Bruxelles, pour faire partie d'un conseil d'aptitude, de milice ou de revision. Toute communication verbale aux miliciens doit se faire en flamand, en pays flamand, sauf demande contraire par l'intéressé; dans l'arrondissement de Bruxelles, les communications se font dans la langue la plus familière aux miliciens. Pour les communications écrites, la loi s'en réfère à celle du 22 mai 1878 établissant les règles à suivre dans l'administration civile [3]).

1) Le Moniteur du 15 novembre 1913, p. 7768 publie le rapport au Roi, mais non le texte de l'arrêté qui forme une brochure hors du commerce.
2) Pasinomie 1913, p. 263.
3) Handbuch § 37.

Digitized by Google

E. Une loi, également du 30 août, règle la rénumération en matière de milice. Celle-ci peut être octroyée, durant le terme du service actif normal et durant les rappels, à condition que le milicien contribuât à l'entretien des siens, soit par son salaire, soit par son travail dans une exploitation agricole, commerciale ou industrielle appartenant à la famille. Une demande, avec pièces à l'appui, doit être adressée à l'administration communale. Il y a présomption d'indigence pour les familles payant des impôts minimes, selon certaines règles différentielles en rapport avec l'importance des communes, règles fixées par arrêté royal (art. 1, 2 et 6). L'indemnité peut être allouée à l'épouse, à la personne qui a charge des enfants et, dans certains cas, aux ascendants et même aux frères et soeurs ou aux personnes qui ont pris soin du milicien pendant cinq ans au moins (art. 4). L'indemnité est, pour l'épouse, de 75 centimes par jour, plus 25 centimes par enfant, avec un maximum de 1,25 fr.; de 50 centimes, avec un maximum de 1 fr., pour les enfants; de 50 centimes dans les autres cas (art. 5). Les demandes sont instruites par le collège échevinal, transmises au commissaire d'arrondissement, puis par lui, au conseil de milice qui statue. On se pourvoit en appel auprès du gouverneur; il est statué par une commission provinciale composée du Gouverneur, d'un fonctionnaire de l'administration des contributions de l'Etat et d'un membre d'un comité de patronage des habitations ouvrières et des institutions de prévoyance. Enfin, les décisions d'appel qui ne confirment pas celles de 1ère instance ou qui ne sont pas rendues à l'unanimité, peuvent faire encore l'objet d'un recours au Conseil de milice supérieur (art. 6 à 11). Dans certains cas, il suffit, pour donner quittance de l'indemnité, de la seule signature d'une femme mariée ou d'un mineur (art. 14). Cette indemnité est incessible et insaisissable (art. 15). Des mesures transitoires ont été prises en faveur des miliciens des levées antérieures à 1913 (art. 17).

Un arrêté royal du 28 octobre règle l'exécution de cette loi.

III.

La situation du Trésor est caractérisée par les fréquentes émissions de bons à des taux toujours plus élevés et par la baisse corrélative du 3 % belge. La dette consolidée s'élève déjà à 3 735 000 000 de francs, auxquels viennent s'ajouter 450 000 000 de bons du Trésor. La récente loi sur le service g néralisé, le projet scolaire en discussion, la nécessité de certains travaux publics, sont autant de causes qui obligent le Gouvernement à se procurer de nouvelles ressources. C'est la réforme militaire qui fut mise en avant pour justifier les impôts créés ou élevés cette année.

A. Le premier acte fut l'abolition du droit de licence sur les débits de boissons alcooliques établis en 1889 [1]) et que les cabaretiers avaient naturellement toujours vu d'un mauvais oeil. La loi du 12 décembre 1912 remplace ce droit par les taxes suivantes: au profit du fonds special des communes [2]): 1° sur les eaux de vie; 2° sur l'ouverture de tout nouveau débit. La première est de 10 centimes par litre sur les eaux de vie indigènes et de 5 % en sus des droits d'entrée sur les eaux de vie et alcools importés. Ce droit supplémentaire a été réduit à 4 % (lois des 13 juin et 5 septembre 1913, art. 3). La seconde varie de 300 à 1000 francs, suivant la population de la commune ou de l'agglomération où se trouve le débit nouveau; la taxe est personnelle au débitant, mais frappe même le débitant ancien qui ouvre un nouveau débit. Certaines conditions de salubrité et de moralité sont imposées; à défaut

1) Handbuch § 187. 2) Ibid. § 284.

Digitized by Google

de règlement communal sur la matière, celle-ci est régie par un règlement-type qui fait l'objet de l'arrêté royal du 9 janvier 1913 [1]).

B. Une loi votée d'urgence le 13 juin, relevant à nouveau les droits sur les alcools, ne devait rester en vigueur que jusqu'au 1[er] octobre, à moins d'être rendue définitive avant cette date. C'est ce que fit la loi du 5 septembre. Les droits d'entrée varient de 225 à 450 francs par hectolitre, pour les eaux de vie et de 90 à 450 francs pour les autres liquides alcooliques. Les conserves alimentaires à l'alcool paient 225 francs les 100 kilos. Le droit d'accises sur les eaux de vie indigènes est fixé à raison de 200 francs l'hectolitre à 50°.

C. Les droits d'enregistrement, d'hypothèques, de timbre et de succession furent relevés par la loi du 30 août.

a) Pour les donations entre vifs, de meubles ou d'immeubles, les droits varient de 1,40 % à 15 %, selon la parenté entre parties. Ces droits sont réduits de moitié pour les donations par contrat de mariage aux futurs époux. Les donations à l'Etat sont enregistrées gratis; celles qui sont faites aux provinces, aux communes et aux établissements publics paient 5 %.

Les ouvertures de crédit sont taxées comme prêts d'argent. Les actes de sociétés sont taxés à ½ % sur le montant des apports. En outre, les actes des sociétés étrangères dont les titres sont négociés en Belgique (lois coordonnées sur les sociétés commerciales, art. 174), sont soumis à un droit fixe de 500 francs; à ce droit s'ajoute un droit variant de 1000 à 20 000 francs, si la société a une succursale ou un siège d'opérations en Belgique. Il est fait exception pour les sociétés congolaises.

Les baux sont soumis à des droits fixés de 50 centimes à 3 francs selon l'importance du loyer (art. 1 à 10).

b) Les opérations de bourse sont soumises à un droit de timbre proportionnel de 15 centimes par 1000 francs, réduit à 10 centimes pour les opérations au comptant sur rente belge ou congolaise et sur certains autres titres privilégiés par raison d'utilité publique. De fortes amendes frappent les contrevenants. Afin d'assurer l'application de la loi, les commissions des bourses dressent des listes de „professionnels d'opérations de bourse“ qui ne peuvent travailler qu'après déclaration préalable (art. 11 à 26).

c) Le droit d'inscription hypothéquaire est dû dans tous les cas autres que ceux d'hypothèque légale. Les apports immobiliers en société sont frappés d'un droit de 1,25 % ou de 0,75 %, selon que la société est commerciale ou civile (art. 27 à 29).

d) Le droit de timbre sur les polices d'assurances est remplacé par une taxe d'abonnement annuel de 3 francs par mille pour les assurances-vie, accidents, transports, et de 2 centimes par mille francs pour les assurances-incendies, etc. Certaines exceptions sont faites pour tout contrat passé en exécution de la loi sur les accidents du travail et autres. La taxe est acquittée par l'assureur. Les titres étrangers, pour être négociés en Belgique, sont frappés d'un droit de timbre de 1 % (art. 30 à 43).

e) Les droits de succession sont portés, entre époux, à 6 % ou à 2 % pour l'usufruit légal; — entre frères et soeurs, à 7 ½ % pour leurs parts légales; — entre collatéraux, entre non parents et même entre frères et soeurs au-delà de la part légale, de 9 à 15 %. Le droit de mutation (c'est-à-dire le droit de succession immobilière en ligne directe et entre époux en cas de descendance) est de 1,40 %. Pour les provinces, les communes et les établissements d'utilité publique, le droit est de 5 %. Ces quotités sont réduites de moitié pour ce qui n'est

1) Revue de l'Administration 1913, p. 53.

Digitized by Google

recueilli qu'en usufruit. L'Etat n'a aucun droit à payer. Les dons manuels paient comme legs, s'ils sont faits dans les trois ans précédant le décès [1]) (art. 44 à 55).

Parmi les sanctions de ces mesures fiscales, citons l'interdiction d' opérer aucun transfert ou restitution de titres ou valeurs faisant partie d'une succession sans un certificat du receveur des contributions, auquel la liste des titres déposés doit avoir été communiquée par le dépositaire. Dans les dépôts en plusieurs noms, le défunt est présumé intéressé pour une part virile (art. 56 à 59).

f) La loi se termine par une série de dispositions transitoires et par une nomenclature des textes abrogés (art. 60 et 61).

D. Une loi du 30 août réduit de 4 à 2 francs les 100 kilos, le droit d'entrée sur le papier pour journaux.

E. Les spectacles cinématographiques sont frappés (loi du 3 septembre) d'un droit variable, dont le pourcentage est égal au millième des recettes de la première moitié du mois, sans que ce taux puisse être inférieur à 1% et supérieur à 4%, et avec minimum de 2 francs par jour de spectacle. Les provinces et les communes sont autorisées à percevoir 25% et 75% de la taxe à titre de centimes additionnels. Toutes autres taxes provinciales ou communales sur le même objet sont abrogées. Mais si cette abrogation entraîne une diminution de recettes, le Gouvernement doit allouer aux administrations intéressées des subsides compensateurs.

F. Les propriétaires ou détenteurs habituels de véhicules à moteur, automobiles, motocyclettes, canots automobiles, etc. paient une taxe de 12 francs par cheval-vapeur, sans limite maxima (loi du 2 septembre). Cette taxe est uniformément fixée à 9 francs pour motocyclettes ne dépassant pas 3½ chevaux. Elle est réduite de moitié pour tous autres véhicules à moteur: s'ils ne servent qu'accessoirement à des usages de luxe ou d'agrément, ou s'ils sont fabriqués depuis plus de cinq ans. La taxe est réduite au quart pour voitures de place, autobus, véhicules loués à la course ou servant au transport de marchandises. Sont exempts de la taxe, les véhicules des administrations publiques, ceux qui servent aux essais de fabrication, au transport en commun des personnes par eau, à la pêche, aux ambulances.

La taxe est due en entier, par moitié ou pas du tout, selon que le véhicule entre en usage avant le 1er juillet ou avant ou après le 1er octobre. Les étrangers paient la taxe pour les véhicules dont ils font usage en Belgique plus de trois mois par an; le montant est alors de 1 franc par cheval-vapeur et par mois de séjour.

La taxe est assimilée à une imposition directe. Des taxes additionnels provinciaux et communaux ne peuvent dépasser 75% et 25% du principal; ils ne sont pas applicables aux bateaux et canots. Toutes autres taxes frappant les mêmes objets sont abolies, sauf allocation de subsides compensateurs, si les taxes nouvelles n'atteignent pas le dernier montant annuel net des impositions abolies, augmentées des taxes que les provinces ou les communes peuvent percevoir sur les revenus et profits réels des sociétés par actions, conformément à la loi dont nous allons parler.

Pour terminer un conflit qui s'était élevé entre le fisc et certains contribuables, la loi (art. 14) exclut les automobiles du mobilier imposable à la contribution personnelle.

G. Une loi du 1er septembre établit, en remplacement du droit de patente proportionnel et de la redevance proportionnelle sur les mines qu'elle abolit, une taxe sur les revenus ou

1) Cette disposition est considérée comme une des plus difficiles à appliquer, vu la question de preuve.

Digitized by Google

bénéfices réalisés dans les sociétés par actions; elle modifie la législation en matière de droit de patente pour certaines professions financières et industrielles. Le titre de la loi, que nous venons de reproduire, reflète la complexité de ses dispositions; on aura d'ailleurs observé qu'il en est ainsi pour l'ensemble de notre régime fiscal nouveau: il se superpose à un régime antérieur des plus disparates qu'il vient encore compliquer, au lieu de lui substituer un système plus simple au point de vue juridique et plus juste au point de vue économique, comme d'aucuns l'avaient souhaité. On se plaint spécialement des inégalités et des doubles emplois qui vont frapper certains contribuables.

a) Une taxe (art. 1 à 18) frappe désormais: les intérêts ou dividendes des obligations et actions de sociétés par actions, civiles ou commerciales, ayant en Belgique leur siège social ou leur principal établissement administratif; — les bénéfices de ces mêmes sociétés ayant en Belgique un établissement quelconque, une succursale, etc.; — les traitements des administrateurs, commissaires, etc.; — les bénéfices des exploitants de mines et des assureurs.

Les sociétés sont redevables des droits ci-dessus, même de ceux qui frappent personnellement leurs administrateurs, commissaires et liquidateurs, mais elles peuvent en retenir le montant sur les coupons, dividendes ou tantièmes. Ce qui est taxé, ce sont les bénéfices, peu importe qu'ils soient portés à la réserve ou distribués, ainsi que les sommes payées à titre d'intérêts, de primes, ou même de remboursements opérés au moyen de bénéfices nets. La loi détermine quels sont les bénéfices des sociétés étrangères ou de la Colonie qui tombent sous son application et ce qu'il faut entendre par traitement. La taxe est de 4 %; pour certains bénéfices de sociétés étrangères ou coloniales, elle est de 2 %. Pour la fixer, il est tenu compte tous les ans du dernier exercice révolu. La loi règle les déclarations à faire et qui peuvent être contrôlées dans les livres des redevables par certains agents fiscaux. Les sociétés belges ayant tous leurs établissements à l'étranger, peuvent être obligées à fournir une caution; les sociétés étrangères doivent faire agréer par l'administration des finances belge un représentant responsable. Les administrateurs peuvent être tenus subsidiairement du paiement de la taxe et des amendes. Les sociétés d'utilité générale et exemptes à ce titre du droit de patente, ne tombent pas sous l'application de la loi. Au point de vue juridique et politique [1]), la taxe est assimilée au droit de patente.

Des centimes additionnels peuvent être établis, à concurrence de 50 % au profit de la province et de 50 % au profit de la commune; toutefois, les intérêts et primes d'obligations et les bénéfices réalisés à l'étranger ou dans la Colonie ne peuvent être ainsi frappés (art. 18). Ces additionnels sont perçus par chaque province et chaque commune, au prorata des bénéfices réalisés sur leur territoire (art. 9).

b) La patente des banquiers varie de 100 à 10 000 francs, selon une répartition en douze classes (art. 19). Elle peut être réduite jusqu'à concurrence de 4 % des bénéfices professionnels dûment constatés. En outre, toute personne fréquentant la Bourse paie 200 francs, plus 200 francs pour un premier délégué, 500 pour un second et 1000 pour chaque délégué au-delà de deux. Chaque liquidateur [2]) ne paie que 50 francs. Ces derniers droits ne peuvent être frappés d'additionnels (art. 20).

1) Notamment pour le cens d'éligibilité au Sénat, l'inscription sur la liste des jurés, etc., etc. Handbuch §§ 103 et 142.

2) Ces liquidateurs sont des employés chargés de livrer les titres et de recevoir leur contrevaleur; ils diffèrent des liquidateurs de maisons de commerce ou de banques dont il est question aux articles 1 et 4 de la même loi.

Digitized by Google

c) La loi se termine par une série de dispositions transitoires et abrogatoires (art. 21 à 23).

IV.

Il nous suffira, dans le domaine international, d'énumérer les quelques actes suivants:

Une loi du 14 septembre 1911 approuve la convention conclue à Bruxelles le 23 septembre 1910, relative à certaines règles en matière d'abordage et de sauvetage maritimes. Cette loi ne fut publiée au Moniteur que le 26 février 1913.

Une autre convention déjà assez ancienne, la convention de La Haye du 17 juillet 1905, ne fut approuvée que par la loi du 31 janvier, publiée le même jour que la précédente; elle règle les conflits de lois sur les droits et les devoirs des époux, leurs rapports patrimoniaux, etc.

Une loi du 8 janvier approuve la convention du 6 juillet 1912, conclue avec l'Empire allemand au sujet des assurances contre les accidents du travail.

Pour l'application de cette convention, le mark est compté au change fixe de 1,25 fr.

Une autre mesure d'unification internationale est prise par la loi du 10 mars 1913, fixant à 200 milligrammes le poids du carat métrique. Ce n'est pas par la voie diplomatique, mais par celle des législations concordantes, que l'unification se trouve ici établie dans un grand nombre de pays. Le fait mérite d'être cité, car nous croyons ce procédé mieux en rapport avec le régime politique de la plupart des nations; il évite d'ailleurs les inconvénients du vote en bloc d'un traité qui s'impose à la législature [1]).

La convention, conclue depuis le 6 février 1902 entre les Gouvernements belge et chinois pour la location à perpétuité d'un terrain à Tien-Tsin, fut approuvée par la loi du 2 septembre 1913.

Un traité de commerce et d'amitié, conclu le 18 avril 1912 avec la Bolivie, fut ratifié le 17 janvier 1913.

Enfin, nous citerons ici le protocole du 5 juillet, délimitant les frontières de notre colonie et des possessions portugaises au Congo. Cette mesure, prise en exécution de la Convention de Bruxelles du 25 mai 1891, rentre dans les attributions du Ministère des Affaires Etrangères et non du Ministère des Colonies (Charte coloniale, art. 28). C'est pourquoi nous en parlons ici et non dans le paragraphe suivant.

V.

La Charte coloniale a été complétée dans sa disposition (art. 24) réglant l'ordre d'ancienneté des membres du Conseil colonial, au point de vue de l'expiration de leur mandat.

La réorganisation territoriale a fait l'objet d'une série d'ordonnances du Gouverneur général, afin de la mettre en rapport avec les institutions actuelles. Les chefs de districts ont sous leurs ordres, non plus des chefs de secteurs, mais des administrateurs territoriaux (arrêté royal du 17 mai 1913) [2]).

L'organisation de la justice a fait l'objet d'un décret important du 11 août, réglant l'ordre des juridictions et leur compétence. Il n'a pas été jusqu'ici touché au Conseil supé-

---

1) Handbuch § 51.

2) Voir au Bulletin officiel les ordonnances des 1er février, 1er mars, 1er avril, 18 juillet, etc.

Digitized by Google

rieur, dont l'institution, qui cadre mal avec le nouveau régime, a fait l'objet de critiques au Sénat [1]).

Un corps de police territoriale est organisé pour le Katanga, par ordonnance du Vice-Gouverneur général du 27 novembre 1912. La Province Orientale a été érigée en vice-gouvernement général avec Stanleyville comme capitale (arrêté royal du 3 novembre 1913); les ordonnances du Gouverneur général s'appliquent à ce territoire, à moins qu'elles n'en disposent autrement.

Un décret du 3 juin 1913 se rapproche de certaines dispositions des Actes de Berlin et de Bruxelles, en ce qu'il complète la réglementation relative aux poudres, aux substances explosives, en général, et aux engins meurtriers. Des ordonnances sur des objets analogues, notamment sur le port, le transport et le trafic d'armes à feu, ainsi que sur les permis de pêche et de chasse, furent prises par le Gouverneur général, les 9 et 25 janvier et le 7 mars 1913. Il faut également rattacher à l'exécution de l'Acte de Berlin dans ses dispositions relatives à la libre navigation sur le Congo, une circulaire du Gouverneur général sur la juridiction des fonctionnaires locaux en matière de navigation fluviale [2]).

La question financière occupe, au Congo comme en Belgique, une place prédominante: la discussion du budget colonial pour 1914 permettra au Parlement belge de prendre position à cet égard et de dire notamment si la métropole interviendra pécuniairement ou si la colonie devra trouver elle-même les ressources qui lui sont indispensables. En attendant, il a été créé pour 15 000 000 d'obligations congolaises 4% (arrêtés royaux des 26 décembre 1912 et 27 novembre 1913), et d'autre part, la crise caoutchouquière a amené une réduction de la taxe et des droits de sortie sur cette matière (décret pris d'urgence le 4 juillet 1913, approuvé par le Conseil colonial le 26 juillet). L'expérience de cette année a démontré le danger qu'il y avait à faire reposer l'équilibre du budget ordinaire sur un objet unique et susceptible, autant que le caoutchouc, de fluctuations sur le marché. Certaines modifications ont été également apportées par décret du 26 avril 1913 sur l'enregistrement de l'ivoire [3]). Après un nouveau délai accordé par arrêté royal du 30 juin, les pièces d'argent frappées par l'Etat indépendant seront démonétisées, conformément à une résolution antérieure (arrêté royal du 18 octobre 1912).

Nous n'avons à signaler les nouvelles dispositions de droit privé formant le Code civil congolais (décret du 30 juin 1913), qu'à raison de leurs rapports avec le régime minier. De nouveaux permis de recherches ont été octroyés au Katanga et le principe des concessions a été étendu aux pierres précieuses (décrets des 27 mai et 14 juillet 1913) [4]).

Conformément aux promesses faites par la Belgique, la libre récolte des produits végétaux par les indigènes est aujourd'hui un fait accompli dans la colonie [5]). Il a fallu pour cela prendre certains arrangements avec des compagnies auxquelles un monopole avait été concédé (arrêté royal du 25 janvier 1913, exécutif du décret du 28 juillet 1911).

La chasse a fait l'objet d'une nouvelle ordonnance du 6 décembre 1912.

La protection des indigènes a donné lieu au décret du 4 juin, sur la constatation et la répression d'infractions en matière de louage d'ouvrage et de police des établissements dangereux et insalubres. Des cités indigènes dans les agglomérations urbaines ont été réglementées,

1) Séance du 25 avril 1913, session 1912—13, Annales parlementaires, p. 312.
2) Mouvement géographique, 2 février 1913, col. 59.
3) Jahrbuch 1910, p. 577.
4) Le premier de ces décrets modifie celui du 23 décembre 1910. Jahrbuch 1910, p. 344.
5) Voir le décret du 22 mars 1910, Jahrbuch 1910, p. 578.

Digitized by Google

quant à la construction, à la police, etc. et la résidence y est rendue obligatoire pour les noirs (ordonnance du Gouverneur général du 12 février).

Enfin, des mesures pour combattre la maladie du sommeil font l'objet d'une ordonnance du 30 janvier.

Les questions relatives à la mission civilisatrice des autorités coloniales sont traitées et discutées dans le rapport présenté au Roi le 14 janvier par la commission pour la protection des indigènes [1]).

Bibliographie du Droit public belge pour 1913.

Code politique et administratif de la Belgique, 4e édition, Bruxelles 1912.

Ce vade-mecum, publié par la Maison Larcier, est indispensable à tous ceux qui étudient notre droit public. Il contient les textes de la Constitution, des lois électorales, des lois provinciales et communales, ainsi qu'un recueil alphabétique des lois et arrêtés d'administration publique, concernant les matières les plus diverses et que l'on peut considérer comme complet. Ceux qui savent les difficultés que l'on rencontre à trouver les textes dans le domaine toujours si vaste du droit administratif apprécient la valeur d'un travail comme celui-ci.

P. Biddaer, Loi communale coordonnée et commentée, 3e édition, Frameries 1912.

Cette réédition d'un commentaire désormais classique est mise au courant de la législation et de la jurisprudence les plus récentes. Le livre suit la loi communale article par article et se termine par de bonnes tables. Il est utile non seulement aux fonctionnaires, aux prises avec les difficultés journalières de la pratique administrative, mais encore aux jurisconsultes que préoccupent les problèmes de droit administratif.

J. M. Marx, Les Pouvoirs de Police du Bourgmestre, Bruxelles 1913.

Ce travail a valu à son jeune auteur un prix du Gouvernement. Il résume les multiples attributions du chef de la police locale et montre les rapports de cette police avec l'exercice des libertés constitutionnelles, notamment du droit de réunion. On sait que nos bourgmestres sont compétents pour rendre des ordonnances dans toutes les matières que la loi range sous la dénomination si large de police: mesures de sûreté, de salubrité quant aux personnes et aux choses, quant aux édifices publics et surtout à la voirie; chacun de ces objets peut donner lieu à des ordonnances de police et met tous les jours celle-ci en contact, sinon en conflit, avec des intérêts particuliers considérables. De là, une imposante jurisprudence administrative et surtout judiciaire, la Constitution belge (art. 107) rendant les tribunaux, sous le contrôle de la Cour de cassation, juge de la légalité des actes du pouvoir administratif.

Le petit livre de Mr. Marx donne de cet imposant sujet un aperçu clair et complet.

Damoiseaux et Henrard, Guide pratique de l'Administration des Bureaux de bienfaisance et Hospices civils, 2e édition (en français et en flamand). Manage 1913.

Cet ouvrage est conçu sur le plan classique et a le mérite de donner sur les problèmes qu'il envisage le dernier état de la jurisprudence administrative et judiciaire. Il étudie

1) Bulletin officiel pour 1913, p. 268.

Digitized by Google

successivement la composition et l'organisation des établissements hospitaliers et de bienfaisance, tels que nous les ont légués le régime français et tels que nous les avons modifiées sur certains points. Des chapitres sont consacrés au patrimoine de ces établissements et à sa gestion, aux attributions particulières à chacun d'eux, enfin aux hospices intercommunaux organisés par la loi du 6 août 1897.

Code de l'Enfance, Bruxelles 1913. — A. Materne, La Charte de l'Enfance, Bruxelles 1913. — A. Horion, Loi du 15 mai 1912 sur la Protection de l'Enfance, Bruxelles 1913. — Ch. Collard, Protection de l'Enfance, Commentaire de la Loi du 15 mai 1912, Bruxelles 1913. — G. Requillé, Vade-mecum des Délégués à la Protection de l'Enfance (loi du 15 mai 1912), Hasselt 1913.

Ces ouvrages et d'autres encore sur le même sujet montrent l'empressement que l'on a mis à s'occuper d'une loi spécialement chère à Mr. le Ministre de la Justice. Il est certainement utile de grouper toutes les dispositions d'ordre civil, pénal, administratif et économique relatives à l'enfance: cela est conforme aux préoccupations du moment, non seulement en Belgique, mais encore dans la plupart des autres pays. Notre loi sur la protection de l'enfance marque, à cet égard, de réels progrès [1]) que les commentateurs ont raison de signaler.

Dr. Barnich, La Législation et l'Organisation ouvrières, Théorie et Pratique, en Belgique, t. I. Bruxelles 1913.

Ce travail fait suite à un autre du même auteur [2]) et continue la documentation si précieuse qu'il nous a donnée sur un grand nombre d'oeuvres sociales. Quantité de circulaires et de renseignements officiels à se procurer sont rassemblés dans ce volume. On y trouve les données relatives aux subsides et encouragements, aux règles qu'il faut observer pour la création et la gestion de groupements d'intérêts corporatifs et professionnels. Les „hommes d'oeuvres" aussi bien que les administrateurs de syndicats, les économistes aussi bien que les hommes politiques, consulteront avec fruit le nouveau livre du Dr. Barnich, résultat d'un labeur considérable et consciencieux.

Ch. de Lannoy, L'Organisation coloniale belge. Bruxelles 1913.

Cet exposé méthodique et complet résume le régime politique et administratif du Congo avant l'annexion et l'organisation politique de la Colonie: pouvoirs publics, population, territoire; organisation locale. Il étudie la législation économique et financière et nous donne, dans cette partie générale, une esquisse de la situation morale et sanitaire. Un court chapitre sur le droit civil et le droit pénal termine le volume, que l'auteur a enrichi d'un grand nombre d'aperçus comparatifs puisés dans les législations des principaux pays colonisateurs.

F. Vander Elst, Le Katanga. Son Administration, sa Législation. Bruxelles, 1913.

Ce livre est le fruit d'une enquête personnelle, aussi a-t-il un cachet plus vivant qu'un simple traité juridique. Dans un esprit de parfaite équité, l'auteur étudie l'administration de cette partie de notre Colonie, qui forme désormais une unité administrative à part. Le grand intérêt économique et surtout juridique que présente cette province, donne à l'étude de Mr. Vander Elst un intérêt particulier. Nos prospecteurs politiques y découvriront à coup sûr, une mine .... de renseignements précieux.

1) Jahrbuch 1912, p. 287.
2) Le Régime clérical en Belgique. L'organisation du Parti catholique. La Législation sociale et les Oeuvres. Bruxelles 1911.

Digitized by Google

Dänemarks Gesetzgebung und Literatur 1913.

Von

Henrik Hansen, Kopenhagen.

Nachdem die Linke 1901 zur Bildung der Regierung in Dänemark berufen worden war, gelang es 1908 der Partei, wie im Staatsrecht von Goos und Hansen S. 177 erwähnt, eine Erweiterung des kommunalen Wahlrechts durchzuführen, die fast seit dem Erlaß der Kommunalgesetze in den sechziger Jahren (S. 165) auf dem Programm der Partei gestanden hatte. In den letzten zwei Jahren hat die Regierung ihre Kräfte darauf konzentriert, eine Erweiterung des Wahlrechts zum Reichstage in Verbindung mit einer Neuordnung der Zusammensetzung des Landstings zu erzwingen. Die Beratung der diesbezüglich in der Reichstagssession 1912—13 eingebrachten, bei Goos und Hansen S. 67 erwähnten Regierungsvorlage wurde nicht zu Ende geführt, aber ein im Sommer 1913 nach stattgehabten Neuwahlen zum Volkstinge gebildetes neues radikaleres Ministerium der Linken hat den Vorschlag seines Vorgängers aufgenommen, und zwar als sein Hauptprogramm. Von seiten der Rechten ist der Vorschlag mit großen Bedenken aufgenommen worden; das Landsting ist aber in seiner gegenwärtigen Zusammensetzung schwerlich imstande, einen wirksamen Widerstand zu erheben. Ueber das Endergebnis der Verhandlungen läßt sich in dem Zeitpunkt, wo dieser Bericht abgeschlossen wird, nichts vorhersagen.

Die Reichstagssitzung 1912—13 brachte, wie in Dänemark gewöhnlich, eine recht beträchtliche Anzahl neuer Gesetze, im ganzen 64, deren Inhalt jedoch zum größeren Teil ausländischen Lesern kein Interesse darbietet. Was diejenigen Gesetze betrifft, bei welchen ein solches Interesse vorliegen mag, muß die Besprechung derselben aus Rücksicht auf den dem Verfasser zugestandenen Platz in größter Knappheit geschehen. Von den angenommenen Gesetzen sind die meisten vom König an einem Tage, dem 29. April, bestätigt worden. Aus diesem Grunde werden sie im folgenden mit ihren Nummern im Gesetzesblatte angeführt, eine Anführungsweise, die zum Teil auch die amtliche ist. Die Seitenhinweise beziehen sich überall auf das Staatsrecht von Goos und Hansen.

Das neue Ministerium beschäftigt sich mit einer geänderten Verteilung der Geschäfte unter das Ministerium des Innern, das Arbeitsministerium und das Ministerium für Handel und Seefahrt (S. 54). Der Plan zielt auf die Schaffung 1. eines Ministeriums des Innern, hauptsächlich für kommunale und soziale An-

Digitized by Google

gelegenheiten, 2. eines Ministeriums für sämtliche Erwerbszweige (Handel, Seefahrt, Handwerk und Industrie) und 3. eines reinen, den öffentlichen Verkehr und das Nachrichtenwesen umfassenden Verkehrsministeriums. Am Ende des Jahres war man jedoch vorläufig nur dazu gelangt, die Sparkassen vom Ministerium des Innern an das Handelsministerium und die königlichen Bauten und Gärten sowie das Verhältnis der Staatskasse zur Zivilliste vom Arbeitsministerium an das Ministerium des Innern übergeführt zu haben.

Beim Thronwechsel ist bisher durch besondere Gesetze für jeden einzelnen Fall entschieden worden, welche Pensionen m. w. die Staatskasse an die Hofbedienten des verstorbenen Königs zu entrichten haben würde. Durch Gesetz Nr. 98 vom 29. April 1913 sind nunmehr feste Regeln für solche Fälle gegeben worden.

Als Supplement der 1903 vorgenommenen Steuerreform (S. 129) und Zehntablösung (S. 135) ist durch Gesetz Nr. 102 den Besitzern ehemaliger Domänenländereien und Anderen gestattet worden, die bei den Verkäufen stipulierten Abgaben an die Staatskasse und andere ähnliche Abgaben gegen Einzahlung des 25 fachen Betrages abzulösen. Für gewisse Abgaben sind jedoch größere oder kleinere Abzüge eingeräumt worden. Nach der auf einen Kommissionsentwurf gebauten Regierungsvorlage sollte diese Ablösung, wie die des Zehnten, eine obligatorische sein, und zwar mit einem gewissen Opfer seitens der Staatskasse; das angenommene Gesetz geht aber dahin, daß es den Schuldnern selbst überlassen bleibt, ob sie ablösen wollen oder nicht. Um hierzu aufzumuntern, ist indessen u. a. festgesetzt worden, daß, sofern die Ablösung bis spätestens 1920 stattfindet, ein Abzug von der Ablösungssumme von 20% gewährt wird. Ferner liegen in gewissen Fällen der Staatskasse entsprechende jährliche Leistungen von veräußertem Domänengut ob. Auch die Ablösung solcher Leistungen ist durch das Gesetz geboten oder erlaubt worden. Die in die Staatskasse fallenden Ablösungssummen sollen in einem „Domänenfonds" gesammelt werden, der von dem übrigen Staatsvermögen abgesondert gehalten wird und dessen Einnahmen also die früheren Domänenabgaben ersetzen werden.

Die 1911 eingeführte Abgabe auf Tabakbau (S. 134) wurde vorläufig als eine Besteuerung des angebauten Areals festgesetzt; es wurde jedoch der Regierung auferlegt, vor 1913 dem Reichstage einen Revisionsvorschlag zu unterbreiten, kraft dessen die Steuer auf das gewonnene Produkt übertragen würde. Dies hat nun durch Gesetz Nr. 105 vom 5. Mai stattgefunden (15 Oere per Kilo).

Aus dem Gebiete der Kommunalverwaltung ist anzuführen, daß das frühere Dorf Herning in Jütland durch Gesetz als Stadt organisiert worden ist, wodurch die Zahl der Provinzialstädte (S. 111) auf 73 gewachsen ist. Für Kopenhagen hat Gesetz Nr. 29 vom 21. Februar die Zahl der Mitglieder der Stadtvertretung (der Bürgerrepräsentation) von 42 auf 55 erhöht (S. 178). Es hätte an der angeführten Stelle am richtigsten bemerkt werden sollen, was übrigens aus dem Zusammenhang hervorgeht, daß die Bürgerrepräsentation ihren Präsidenten sowie den ersten und zweiten Vizepräsidenten selbst wählt. Die Verwaltungsverhältnisse des Kopenhagener Hafens (S. 179) sind durch Gesetz Nr. 109 in der Weise umgeordnet worden, daß an Stelle des früheren beratenden Hafenrats eine aus dem Oberpräsidenten als Vorsitzendem und 16 von der Regierung, dem Reichstage, dem Magistrat, der Bürgerrepräsentation und den hauptstädtischen Organisationen für Handel, Schiffahrt und Industrie gewählten Mitgliedern bestehende Hafenverwaltung, teils in Verbindung mit dem Minister für öffentliche Arbeiten, teils unter dessen Aufsicht über die Angelegenheiten des Hafens Beschluß faßt, während die Betriebsleitung von einem vom Mi-

Digitized by Google

nister auf Vorschlag der Verwaltung ernannten Hafendirektor geführt wird. Ein paar andere Gesetze von speziellerem kommunaltechnischem Inhalt fallen außerhalb des Rahmens dieser Darstellung.

Der S. 195 erwähnte Entwurf zur Ordnung des Apothekerwesens ist als Gesetz Nr. 132 ergangen. Dieses bietet eine übersichtliche und wohlgeordnete Kodifikation und führt im einzelnen verschiedene Neuerungen ein, während jedoch die bisherige Ordnung in ihren Prinzipien unverändert bestehen bleibt. Ueber Pensionierungen und Unterstützungen aus dem l. c. erwähnten Apothekerfonds bringt das neue Gesetz die nötigen Vorschriften. Gleichzeitig werden durch Gesetz Nr. 121 einige Vorschriften über das Apothekerwesen auf den Färöern aufgestellt, wo der Arzneiverkauf bisher im wesentlichen frei gewesen ist.

Die Errichtung des S. 195 erwähnten fünften Staatshospitals für Geisteskranke sowie der damit in Verbindung gesetzten Sicherungsanstalt für verbrecherische Irren ist nunmehr durch Gesetz Nr. 123 beschlossen worden.

Durch ein Gesetz vom 30. März 1906 betr. Ein- und Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, das später durch das S. 193 und 206 angeführte Gesetz vom 12. April 1911 ersetzt wurde, war eine besondere Marke für dänische Butter (die sogenannte Lur-Marke, von Lur, altnordisches Blasinstrument, ursprünglich auch für Speck) eingeführt worden, die nach den Vorschriften der englischen Gesetzgebung in England registriert und beschützt werden konnte. Bei der 1883 in Paris abgeschlossenen und 1911 in Washington geänderten Konvention über eine internationale Union zum Schutze des industriellen Eigentumsrechts sind Bestimmungen angenommen worden, welche die Möglichkeit gewähren, daß diese und ähnliche Marken — unter Voraussetzung der Gegenseitigkeit — einen entsprechenden Schutz auch in anderen Ländern werden erlangen können. Dänemark war der Pariser Union beigetreten, hat sich aber noch nicht den in Washington angenommenen Aenderungen in ihrer Gesamtheit anschließen können. Vorläufig ist indessen durch Gesetz Nr. 129 eine auf das Zustandekommen des genannten internationalen Schutzes zielende Ordnung getroffen, die dahin geht, eine Registrierung von gemeinwirtschaftlichen Marken für Gewerbetreibende nach ähnlichen Regeln wie für die schon früher geltende Registrierung von Schutzmarken einzuführen (S. 211).

Durch eine Bestimmung im Gewerbegesetz vom 29. Dezember 1857 (S. 209) ist vorgeschrieben, daß der Kommissionshändler dieselbe Legitimation wie derjenige, der für eigene Rechnung Handel treibt, erwerben soll. Diese Vorschrift wurde seit einer Reihe von Jahren von der Verwaltung so gehandhabt, daß auch für die Verkaufsagentur für ausländische Rechnung ein Bürgerbrief (S. 210) gefordert wurde. Durch ein Urteil des Obersten Gerichtes vom 13. November 1912 wurde indessen statuiert, daß ein hier ansässiger Agent eines ausländischen Hauses, der kein Warenlager hielt, sondern lediglich Aufträge zu direkter Ausführung seitens der Firma in Empfang genommen hatte, zur Lösung des Bürgerbriefs nach der genannten Vorschrift nicht pflichtig gewesen sei. Da es als wenig angemessen erscheinen mußte, daß ausländische Firmen imstande sein sollten, durch hier wohnhafte Vertreter unter günstigeren Bedingungen als dänische Firmen Geschäfte zu treiben, so ist durch Gesetz Nr. 114 festgesetzt worden, daß zur Betätigung als (hier ansässiger) Handelsagent einer ausländischen Firma der Bürgerbrief für Großhändler erforderlich ist. Die S. 28 erwähnten Vorschriften betr. ausländische Handelsreisende haben noch keine Veränderung erfahren, aber eine diesbezügliche Vorlage ist erschienen. Für die Färöer, wo bis jetzt Bestimmungen über die Handelsberechtigung sowohl dänischer als auch fremder Han-

Digitized by Google

delsreisender völlig fehlten, sind solche nunmehr durch Gesetz Nr. 13 vom 24. Januar aufgestellt worden.

Die Vorschriften des Seegesetzes vom 1. April 1892 (S. 206) betr. den Zusammenstoß von Schiffen sowie Hilfe und Bergung zur See sind auf Grund der Verhandlungen einer gemeinsamen nordischen Konferenz in Uebereinstimmung mit den beiden auf der dritten internationalen Seerechtskonferenz zu Brüssel 1910 hierüber angenommenen Konventionen abgeändert worden (Gesetz Nr. 103). Ferner sind durch Gesetz Nr. 130 einige kleinere Aenderungen der bisher geltenden Regeln über die Kontrolle von Segelschiffen gemacht worden (S. 197).

Das Gesetz vom 11. April 1901 über die Arbeit in Fabriken (S. 211) hatte die Einbringung einer Revisionsvorlage nach Verlauf von 10 Jahren geboten. Diese Revision führte zu einem neuen Gesetz, Nr. 143, das auch den Inhalt des an derselben Stelle erwähnten Gesetzes über die Verhütung von Unglücksfällen beim Maschinenbetrieb in sich aufgenommen hat. Diese letzteren Vorschriften kommen auch zur Anwendung für Bäckereien, für welche im übrigen das Gesetz vom 8. Juni 1912 als besondere Ordnung bestehen bleibt. Das neue Gesetz führt im einzelnen eine bedeutende Anzahl von Aenderungen ein, die hier keinen Platz finden können. Nur soll erwähnt werden, daß das Gesetz regelmäßig die vom Staat oder den Kommunen betriebenen Unternehmungen unter die Beaufsichtigung nach denselben Regeln wie sonstige Betriebe mit einbezieht, daß das Ministerium des Innern auf Antrag des Arbeitsrats (S. 215) regulativmäßige Vorschriften für Hausarbeit erlassen und gewisse besonders gesundheitsschädliche oder gefährliche Arten von erwerbsmäßiger Hausarbeit ganz verbieten kann, und daß die Anfangsgrenze, welche das Bäckereigesetz für Kinderarbeit (Schulentlassung, S. 212 und 222) festsetzt, nunmehr in sämtlichen der Arbeitsbeaufsichtigung unterstehenden Gewerben zur Anwendung gebracht ist. Ein Verbot der Nachtarbeit der Frauen ist in das Gesetz nicht aufgenommen worden. Im Anschluß an dieses Gesetz hat Gesetz Nr. 267 vom 1. Dezember 1913 den Bereich der Unfallversicherungen nach dem Gesetze vom 7. Januar 1898 (S. 214) erweitert.

Die S. 213 erwähnte Gesetzesvorlage über Arbeitsvermittlung führte zum Gesetz Nr. 110, das eine Zentralstelle für Arbeitsvermittlung für das ganze Reich in Kopenhagen organisiert hat und dem Minister des Innern gestattet, kommunalen (von einer oder mehreren Kommunen gemeinschaftlich errichteten) Bureaus für Arbeitsvermittlung außerhalb Kopenhagens öffentliche Anerkennung zu erteilen. Ein Bureau letzterer Art soll von einer Verwaltung geleitet werden, die aus mindestens sieben von dem Kommunalrat gewählten Mitgliedern besteht, und zwar aus einem Vorsitzenden und einer gleich großen Zahl von Arbeitgebern und Arbeitern. Das Kopenhagener Bureau und die Zentralleitung unterstehen einem vom Könige ernannten Arbeitsvermittlungsdirektor, dem ein Aufsichtsrat von mindestens zehn Mitgliedern, zur Hälfte Arbeitgebern, zur Hälfte Arbeitern, zur Seite steht; vier dieser Mitglieder werden vom Minister des Innern auf Vorschlag der Hauptorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeiter, die übrigen von der Kopenhagener Bürgerrepräsentation gewählt. Dort, wo binnen zwei Jahren kommunale Bureaus nicht errichtet worden sind, kann der Minister des Innern solche errichten und ihre Verwaltung organisieren. Ferner kann der Minister verfügen, daß einzelne der anerkannten Bureaus als Zentralstellen für bestimmte Teile des Reiches wirken sollen. Es ist den anerkannten Arbeitslosenkassen (S. 213) auferlegt worden, nach näheren Vorschriften mit den Arbeitsvermittlungsbureaus zusammenzuwirken. An die Ausgaben der Kommunen für diese Bureaus werden durch die

Digitized by Google

jährlichen Finanzgesetze Zuschüsse bewilligt, die vom Minister des Innern so verteilt werden, daß keine Kommune mehr als ein Drittel ihrer Ausgaben im letzten Rechnungsjahre erhält.

Die Gesetze vom 4. Mai 1907 und 26. März 1909 über Hilfskassen (S. 219) sind einer Revision unterzogen und durch ein neues Gesetz (Nr. 101) teilweise geändert worden. Die bisher festgesetzte Grenze für die von den Landgemeinderäten ohne höhere Genehmigung zu leistenden Beiträge (Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1908, S. 174) ist gestrichen worden, so daß diese Räte nunmehr wie die Stadträte Zuschüsse von beliebiger Höhe gewähren können. Das neue Gesetz bestimmt ausdrücklich als alleinige Aufgabe der Hilfskassen, eine bloß zeitweilige Unterstützung zu gewähren, indem sich bei einigen Kommunalverwaltungen die Tendenz gezeigt hatte, dauernd Bedürftige von dem Armenwesen auf die Hilfskassen zu übertragen, was ja infolge des Staatszuschusses für die Kommunen billiger wurde. Die Wahlperiode für die Kassenräte ist gemäß der durch das Kommunalgesetz von 1908 (S. 177) gegebenen Ordnung aus einer dreijährigen in eine vierjährige umgewandelt worden. Weitere Einzelheiten müssen hier übergangen werden.

Die beiden S. 221 erwähnten Gesetze vom 27. Mai 1908 betr. die Pflicht der Väter zur Unterhaltung ehelicher und unehelicher Kinder sind ebenfalls revidiert und in solchen Punkten geändert worden, wo die praktischen Erfahrungen ein Bedürfnis erwiesen hatten. Die an derselben Stelle berührte Frage über Unterstützung der Kinder von Witwen hat ihre Lösung gefunden durch Gesetz Nr. 124, welches bestimmt, daß dürftige und ehrenhafte, hier im Lande versorgungsberechtigte Witwen zum Unterhalt und zur Erziehung ihrer Kinder eine Unterstützung beanspruchen können, die zur einen Hälfte von der Staatskasse, zur anderen von der Aufenthaltskommune entrichtet wird, welche letztere dann auf die Erstattung von $\frac{3}{4}$ ihres Beitrags seitens der Versorgungskommune (S. 217) Anspruch hat. Nach der Regierungsvorlage sollte die Höhe der Unterstützung für jeden Einzelfall nach Ermessen der Behörden, also in derselben Weise wie die Armenunterstützung, die Altersversorgung, die Beiträge aus Hilfskassen usw., festgesetzt werden; das Gesetz wurde aber in diesem Punkte dahin geändert, daß feste Taxen eingeführt wurden, sowohl zur Entscheidung der Frage, in welchen Fällen Bedürftigkeit (regelmäßig) angenommen werden soll, als zur Bemessung der Unterstützungen (100 Kr. jährlich bis zum vollendeten 2. Jahre jedes einzelnen Kindes, 80 Kr. bis zum 12. Jahre, 60 Kr. bis zum 14. Jahre und ausnahmsweise bis zum 18. Jahre). Der Beitrag fällt weg, wenn die Witwe eine neue Ehe eingeht, wenn sie offenkundig ein ärgerniserregendes Leben führt, oder wenn sie vom Armenwesen oder aus einer kommunalen Hilfskasse Unterstützung bezieht (S. 219), jedoch nicht bei Krankenhilfe aus der Hilfskasse und auch nicht bei den S. 218 sub 2 erwähnten Unterstützungen. Es ist den kommunalen Behörden zur Pflicht gemacht (eventuell mit dem Beistande privater Vereine), nicht nur die ökonomischen Verhältnisse des betreffenden Hausstandes genau zu untersuchen, sondern auch darüber Kontrolle zu führen, daß die Beiträge in gehöriger Weise zum Besten jedes einzelnen Kindes angewendet werden. In der Regierungsvorlage war vorgeschlagen, daß auch Witwer mit Kindern auf diese öffentliche Unterstützung Anspruch haben sollen; diese Bestimmung, deren Konsequenzen doch gar zu weit führen würden, wurde indessen im Landsting verworfen.

Die S. 232 erwähnte Vorlage betr. die Besoldungsverhältnisse der Prediger der Staatskirche ist unter dem 14. März als Gesetz Nr. 47 ergangen. Dessen Hauptinhalt ist eine allgemeine Ermächtigung des Ministers für Kirchen- und Unterrichtswesen, teils bei Vakanzen Abzüge von den Einnahmen der höher besoldeten Predigerstellen vorzuneh-

Digitized by Google

men zu dem Zwecke, die Aemter auf bestimmte Gehaltsklassen mit festen Alterszulagen zu verteilen, teils auch, um Zuschüsse zur Besoldung und zu Alterszulagen für Prediger in niedrig besoldeten Aemtern zu gewähren, so lange dieselben noch nicht (nach eingetretener Vakanz) der neuen Ordnung gemäß reguliert worden sind. Die Verteilung der einzelnen Aemter auf die gegebenen Gehaltsklassen wird vom König festgesetzt unter Beobachtung gewisser im Gesetze gegebener Hauptvorschriften. Ferner wird der Minister ermächtigt, gewisse der Versetzung und Pensionierung der Prediger nach der bestehenden Ordnung anhaftende Mißstände zu beseitigen, sowie auch Uebereinkommen mit den kirchlichen Gemeinderäten (S. 230) über Ablösung der S. 231 erwähnten Pfarrgelder, Festopfer und Akzidenzen zu bestätigen. Diejenigen Geldmittel, die nach den Vorschriften des Gesetzes den einzelnen Aemtern zur Aufbesserung anderer Aemter entzogen werden, sollen, wie es schon früher für diejenigen Abzüge der Fall war, die in geringerem Umfange an den Einnahmen gewisser Aemter erfolgt waren (S. 232), von den Stiftsobrigkeiten (S. 111 und 231) nach näheren Vorschriften des Königs verwaltet werden. Es ist vorausgesetzt, daß die in solcher Weise zu bewerkstelligende Neuordnung der Besoldungsverhältnisse der Prediger selbst ihre Kosten tragen kann, und die kleineren bisher von der Staatskasse an niedrig besoldete Predigerstellen entrichteten Zuschüsse scheinen bei der sukzessiven Durchführung der Reform wegfallen zu sollen. (Dagegen ist ausdrücklich festgesetzt worden, daß die von der Staatskasse geleisteten Zuschüsse zur Pensionierung der Prediger fortdauern sollen.) Da das Gesetz indessen den Charakter eines Versuches trägt, ist bestimmt, daß eine Revisionsvorlage dem Reichstage bis Ausgang des Jahres 1917 zugehen soll. Ungeachtet dessen, daß die Mittel, worüber verfügt wird, keine Staatsmittel im eigentlichen Sinne sind, hat man dennoch, aus Rücksicht darauf, daß die nähere Ausführung der Einzelheiten des Gesetzes in vielen Punkten dem Ministerium überlassen bleibt, die Bestimmung für angemessen befunden, daß, nachdem die von den Stiftsobrigkeiten abgelegten Rechnungen durch das Ministerium revidiert worden sind, den Staatsrevisoren (S. 153) hierüber Bericht zu erstatten ist, wonach dieselben einen besonderen Bericht an den Reichstag zu erstatten haben.

Das S. 224 erwähnte Gesetz von 1902 betr. Staatszuschüsse an Volkshochschulen und landwirtschaftliche Schulen ist durch Gesetz Nr. 137 abgelöst worden, welches nebst einer Erhöhung der festgesetzten Zuschüsse u. a. bestimmt, daß diejenige Anerkennung seitens der Staatsgewalt, welche die Bedingung für das Recht der einzelnen Schulen auf Anteil an den Zuschüssen bildet, künftighin an eine bestimmte Persönlichkeit als Vorstand geknüpft sein soll.

Die S. 188 in Aussicht gestellte Vermehrung des Personals der Staatspolizei ist vorläufig in bescheidenen Grenzen durch Gesetz Nr. 108 verwirklicht worden, indem dasselbe die Anzahl um 12 neue Schutzleute erhöhte. Als besondere Aufgabe ist der Staatspolizei eine schärfere Aufsicht über fremde Saisonarbeiter zugedacht worden, sowie von anderen sich im Reiche aufhaltenden Fremden, deren anwachsende Zahl in den letzten Jahren zu gewissen Mißständen geführt hat. Das westindische Gendarmeriekorps (S. 263) ist ebenfalls etwas erweitert und reorganisiert worden (Gesetz Nr. 100).

Gesetz Nr. 63 vom 8. April gibt zur Ablösung des S. 161 erwähnten nicht mehr zeitgemäßen Gesetzes von 1876 neue Vorschriften über die Versorgung des Heeres mit den im Falle einer Mobilmachung erforderlichen Pferden und Wagen.

Durch Gesetz Nr. 125 sind die Vorschriften über den Verkehr mit Kraftwagen (S. 198) zum vierten Mal seit der Erfindung dieses Beförderungsmittels umgestaltet worden.

Digitized by Google

Es wurde 1906 den überlebenden Teilnehmern an den Kämpfen für das Vaterland in den Jahren 1848—50 eine lebenslängliche jährliche Ehrengabe von 100 Kr. zugestanden. Durch Gesetz vom 27. Oktober 1913 ist eine entsprechende Gabe den Teilnehmern am Kriege von 1864 bewilligt worden.

Für die Färöer ist außer den oben genannten Gesetzen noch zu erwähnen Gesetz Nr. 127 betr. die Anlage eines Hafens bei Thorshavn und kleinere Hafen- oder Molenanlagen an anderen Orten der Inseln.

Auf dem Gebiete des internationalen Rechts ist u. a. am 15. März 1913 ein Vertrag mit Siam abgeschlossen worden, wodurch die dänische Konsularjurisdiktion in diesem Reiche (S. 94) gegen Einführung gewisser anderer Kautelen für die Behandlung dänischer Untertanen vor den Gerichten in Siam aufgehoben wurde. Ferner wurde unter dem 17. Juni ein Auslieferungsvertrag mit Schweden (S. 236) abgeschlossen. Außer politischen Verbrechen (begrenzt durch die belgische Attentatsklausel) nimmt dieser Vertrag ausdrücklich die unter die Preßgesetzgebung fallenden Verbrechen aus. Die im vorigen Bande des Jahrbuches (S. 466) erwähnte schwedische Neutralitätserklärung wurde in der Form einer gemeinsamen Deklaration der Regierungen der drei nordischen Reiche (21. Dezember 1912) erlassen, und ebenfalls waren die daselbst genannten Bestimmungen über fremde Kriegsschiffe das Ergebnis einer Verhandlung zwischen diesen, deren Zweck es war, einheitliche Neutralitätsregeln in Uebereinstimmung mit der in der zweiten internationalen Friedenskonferenz im Haag abgeschlossenen Konvention über die Rechte und Pflichten neutraler Mächte während eines Seekrieges festzusetzen. Hierüber erging deshalb in Dänemark eine königliche Verordnung an demselben Tage wie die schwedische (20. Dezember). Im Anschluß hieran sind ferner am 15. Januar 1913 Bestimmungen über den Zutritt fremder Kriegsfahrzeuge zu den Gewässern und Häfen der dänischen Monarchie zur Friedenszeit festgesetzt worden, in welcher Beziehung früher nur über den Hafen und die Reede von Kopenhagen positive Vorschriften vorlagen.

Das isländische Alting hat im Sommer 1913 verschiedene Aenderungen in demokratischer Richtung des Verfassungsgesetzes für Island angenommen. Gemäß der Vorschrift des Gesetzes (S. 245) wurde daraufhin das Alting aufgelöst und Neuwahlen auf den Frühling 1914 ausgeschrieben. Gleichzeitig sprach der König in einer Staatsratssitzung am 20. Oktober aus, daß er, sofern das neugewählte Alting den Vorschlag unverändert annehmen werde, gesonnen sei, denselben zu bestätigen. Während eine nähere Besprechung der in Aussicht genommenen Aenderungen aufgeschoben werden muß, bis es sich zeigt, ob sie in Kraft treten werden, soll ein einzelner Hauptpunkt sofort hervorgehoben werden. Island macht einen Teil des dänischen Reiches aus (S. 240). Aus §§ 11 und 15 des Grundgesetzes (S. 267) folgt, daß der König keinen Teil des Reiches anders als durch einen (oder mehrere) Minister, welcher Mitglied des Staatsrates ist, regieren kann. Demgemäß heißt es im § 1 des gegenwärtigen isländischen Verfassungsgesetzes, daß der Minister für Island Gesetze und wichtige Regierungsbeschlüsse dem König im Staatsrat zu unterbreiten hat (S. 242). Diese Bestimmung hat die reelle Bedeutung, den Ministern des Königreichs die Möglichkeit zu gewähren, darüber zu wachen, daß durch die besondere isländische Gesetzgebung kein Eingriff in die gemeinsamen Reichsangelegenheiten geschehe. Die Isländer sind aber von jeher mit der genannten Vorschrift, als gegen ihre Selbständigkeitsforderungen

Digitized by Google

verstoßend, unzufrieden gewesen. Im Jahre 1911 nahm das Alting eine Verfassungsänderung an, worin die Bestimmung über das Erscheinen des Ministers im Staatsrate gestrichen war. Es wurde dann dem Alting bedeutet, daß diese Aenderung die königliche Bestätigung nicht erhalten werde. Nach dem jetzt vorliegenden Entwurf wird § 1 dahin geändert, daß der Minister dem König Gesetze usw. dort unterbreiten soll, wo der König es bestimmt. Die Isländer wollen dies dahin aufgefaßt wissen, daß die Frage über den Modus der Unterbreitung dadurch zu einer „königlichen Prärogative" gemacht und dem Bestimmungsrecht des Altings entzogen werde. In jenem Staatsrat vom 20. Oktober und in einem am gleichen Tage erlassenen offenen Briefe an die Isländer sprach der König aus, daß er, sofern die neue Verfassungsvorlage bestätigt werde, gleichzeitig ein für allemal bestimmen werde, daß isländische Gesetze und wichtige Regierungsakte ihm nach wie vor im Staatsrate zu unterbreiten seien, und daß hierin keine Aenderung werde geschehen können, es sei denn, daß er ein vom Reichstage und vom Altinge angenommenes Gesetz über das staatsrechtliche Verhältnis zwischen Dänemark und Island bestätigen sollte, durch welches eine neue Ordnung getroffen würde. Hiermit ist also die dänische Auffassung behauptet worden.

In einem späteren Staatsrat vom 22. November hat der König auf einen vom Minister Islands eingebrachten Antrag und vom aufrichtigen Wunsche geleitet, das gute Verhältnis zwischen Dänemark und Island zu stärken, beschlossen, eine isländische Sonderflagge zur Benutzung auf dem Lande und auf isländischen Schiffen auf dem Seegebiet bei Island autorisieren zu wollen. Dagegen wird die auswärtige Schiffahrt (Island hat übrigens noch keine Handelsflotte) auch künftighin unter der Reichsflagge geschehen müssen (vgl. den Kommissionsentwurf von 1908, § 3, Nr. 8, S. 274), und in der königlichen Resolution wurde ausdrücklich geboten, daß, wenn die isländische Flagge auf dem Regierungsgebäude in Reykjavik gehißt werde, die Regierungsflagge gleichzeitig zu hissen sei. Form und Farbe der Sonderflagge ist übrigens noch nicht bestimmt, sondern soll vom König auf späteren Antrag festgesetzt werden. Von einigen Seiten (jedoch nicht vom Reichstage als solchem) ist die Gesetzmäßigkeit der abgegebenen Resolution sowie auch, was die Benutzung der Sonderflagge auf dem Seegebiet betrifft, ihre Zweckmäßigkeit bestritten worden. Die Sache ist indessen jetzt entschieden.

Unter der wenig reichhaltigen juristischen Literatur des Jahres ist zu nennen ein als Dissertation für die juristische Doktorwürde verfaßtes Buch vom Dozenten Vinding Kruse: Arbejdets og Kapitalens Organisationer retslig bedümt. I. Del: Synspunkter for Retsudviklingen i Industriens Hovedlande (Die Organisation der Arbeit und des Kapitals, juristisch beurteilt. I. Teil: Gesichtspunkte für die Rechtsentwicklung in den Hauptländern der Industrie. XXIII u. 331 S.). Dieses Werk enthält keine wesentlichen neuen juristischen Gesichtspunkte (solche sind vermutlich dem noch nicht erschienenen II. Teil vorbehalten), aber es gibt eine ausführliche und sachkundig kommentierte Darstellung der Gesetzgebung und Rechtsanwendung in den großen Streitfragen zwischen Arbeitgebern und Arbeitern, sowie auch gegenüber den Trusts u. dgl. in England, Nordamerika, Deutschland und Frankreich, gelegentlich mit kürzeren Mitteilungen aus anderen Ländern suppliert, eine Darstellung, die ohne Zweifel auch bei fremden Rechtskundigen und Politikern Interesse beanspruchen darf.

Digitized by Google

Législation, Jurisprudence et Bibliographie du Droit Public en France pendant l'année 1913.

Par

le Professeur **Gaston Jèze,** Paris.

Les questions intéressant le Droit public seront étudiées sous les trois rubriques suivantes:
1. Législation.
2. Jurisprudence.
3. Bibliographie.

Première Partie.

Législation.

Les problèmes de droit constitutionnel ont été en 1913 au premier plan.

Dans le domaine du droit administratif, de très graves questions ont été agitées ou résolues: la loi militaire, la réforme fiscale.

Section I^e.

Droit Constitutionnel.

L'élection présidentielle, les crises ministérielles fréquentes, la résistance du Sénat à la réforme électorale et à la réforme fiscale, la réforme électorale elle-même ont soulevé un certain nombre de difficultés du plus haut intérêt, à savoir:

1° La situation du Président de la République à l'heure actuelle;

2° la signification actuelle du Gouvernement parlementaire en France;

3° le rôle du Sénat et sa puissance actuelle, et, par voie de conséquence, la place qu'occupe la Chambre des députés dans l'organisation politique.

Il s'agit non pas de commenter des textes constitutionnels; mais de rechercher la signification pratique qui a été donnée à ces textes, les coutumes qui se sont formées à côté ou à la place de ces textes.

J'examinerai aussi les réformes législatives ou réglementaires adoptées ou proposées touchant le recrutement ou le fonctionnement de la Chambre des députés et du Sénat.

Digitized by Google

Paragraphe I.

Situation du Président de la République en 1913.

Le 17 janvier 1913, l'Assemblée nationale, siégeant à Versailles comme collège électoral présidentiel, a élu M. Raymond Poincaré, président de la République française pour une période de sept années.

Les circonstances qui ont entouré l'élection ont mis en plein relief les deux tendances qui, en France, depuis la fin du XVIIIe siècle, partagent les hommes politiques et les théoriciens du droit constitutionnel: le chef de l'Exécutif, *agent des Assemblées législatives*; le Chef de l'Exécutif, *indépendant des Chambres*. L'élection de 1913 marque une victoire de cette deuxième conception.

I.

La Constitution de 1875, oeuvre monarchiste, votée par une majorité monarchiste impuissante à restaurer la Monarchie, a voulu faire du Président un Chef de l'Exécutif *indépendant des Chambres*.

La Présidence a donc été organisée sur le modèle du Monarque constitutionnel; le Président devait être un véritable roi constitutionnel, sauf le nom et la durée.

Mais à côté du Président, irresponsable politiquement comme l'est un Monarque, il y a les Ministres responsables devant les Chambres. Cette responsabilité fait leur force vis-à-vis du Président qui les nomme, elle fait des ministres beaucoup plus les hommes des Chambres que les agents du Président.

D'autre part, les Chambres françaises de la Troisième République se sont toujours montrées très susceptibles et jalouses de leur prépondérance politique.

Le résultat a été que les attributions constitutionnelles, nombreuses et considérables, conférées au Président par les textes constitutionnels de 1875 sont très difficiles à exercer par lui.

La tradition républicaine en France est toute de méfiance et de défiance envers le chef de l'Exécutif. Tel était l'état des esprits à la fin du XVIIIe siècle. Le coup d'Etat du 2 décembre 1851, commis par le Président Louis Napoléon Bonaparte, n'a fait que l'exaspérer. La crise du 16 mai 1877 et la dissolution de la Chambre des députés par le maréchal de Mac Mahon, la lutte ardente livrée par le maréchal au parti républicain, sont des événements encore présents à l'esprit de beaucoup. Tous ces faits expliquent l'attitude, méfiante envers le Chef de l'Exécutif, d'un très grand nombre d'hommes politiques.

L'influence de cet état d'esprit a été grande sur le choix du procédé de désignation du Président et sur le choix de l'homme d'Etat qui serait placé à la Présidence.

Pour écarter tout danger de dictature, on n'a pas voulu en 1875 que le Président fût élu par le peuple Un collège électoral aussi vaste donnerait au Président trop de force. On décida, en conséquence, de faire élire le Président par les sénateurs et députés réunis en Assemblée nationale, siégeant à Versailles. Ainsi le Président ne serait que l'élu du Parlement; à ce titre, il resterait, en fait, leur subordonné. D'autre part, le Parlement, plus capable de résister aux emballements que la foule, ne pourrait porter son choix que sur un homme de tout repos, offrant toute garantie.

De fait, depuis le maréchal de Mac Mahon, les Présidents choisis n'ont été, sauf de rares exceptions, que des hommes de second plan; pour être un bon candidat à la Présidence, il

Digitized by Google

faut avoir une honorabilité parfaite, des manières d'homme du monde, un âge assez avancé, un tempérament calme et une volonté sans intransigeance; il faut enfin n'être pas soupçonné, à tort ou à raison, d'avoir des idées personnelles.

En somme, la pratique constitutionnelle a fait de la Présidence le couronnement d'une vie politique honorable, mais effacée, la récompense suprême d'une carrière sans éclat, une retraite dorée pour vétérans parlementaires. Comme on l'a dit spirituellement, le Président „est retiré des affaires publiques". „Le principe fondamental de la Constitution est ou doit être que le Président chasse le lapin et ne gouverne pas."

Cette conception a fait préférer Grévy à Gambetta, Carnot à Jules Ferry, Félix Faure à Waldeck Rousseau.

Un très grand nombre de sénateurs et de députés y sont encore aujourd'hui fermement attachés. Et c'est ce qui explique l'opposition farouche et acharnée qu'a rencontrée la candidature de M. Raymond Poincaré et la méfiance qui, après l'élection, n'a pas disparu.

II.

Il est une autre conception qui compte des partisans résolus, et qui proteste contre le rôle effacé du Président. Le Président Casimir-Pérrier, dans son message de démission du 15 janvier 1894, s'est élevé contre les pratiques dont il souffrait: „La présidence de la République, disait-il, est dépourvue de moyens d'action et de contrôle. Je ne me résigne pas à comparer le poids des responsabilités morales qui pèsent sur moi et l'impuissance à laquelle je suis condamné." Et dans une autre circonstance, M. Casimir-Pérrier déclarait: „Si j'ai d'ordinaire ignoré, pendant que j'occupais la présidence de la République, ce qui touchait à la marche des affaires publiques, il n'est aucun fait porté à ma connaissance personnelle que j'aie laissé ignorer aux ministres responsables."

C'est cette deuxième conception que la majorité de l'Assemblée nationale a adoptée, le 17 janvier 1913: elle a élu comme Président M. R. Poincaré, parce qu'elle a cru trouver en lui un homme énergique, capable d'exercer une influence sur la marche des affaires publiques extérieures et intérieures, de conseiller utilement et efficacement les ministres responsables, et, au besoin, de diriger le parti de la résistance à certaines innovations ou réformes jugées dangereuses. Cette dernière préoccupation a inspiré l'attitude des partis de droite, qui ont voté en masse pour M. Poincaré.

Il n'y a pas à rechercher si les électeurs et l'élu sont, sur tous ces points, en complète communion d'idées. Aucun fait n'autorise à le dire, bien que les adversaires du Président l'affirment. Et il est bien manifeste que ce sont là des choses qu'on ne saura qu'après coup, lorsque les événements auront montré le caractère sérieux ou chimérique des accusations.

Constatons qu'il a suffi de deux tours de scrutin pour assurer l'élection.

1er tour.

Votants, 873; bulletins blancs ou nuls, 5.
Suffrages exprimés, 868; majorité absolue, 435.

M. Poincaré	429
M. Pams	327
M. Vaillant	63
M. Deschanel	18
M. Ribot	16
Divers	13

Digitized by Google

2e tour.

Votants 859; majorité absolue 430.

M. Poincaré	483 (élu)
M. Pams	296
M. Vaillant	69

Peu d'élections présidentielles ont suscité autant de passions et d'animosités. Plus d'un an après l'élection, elles ne sont pas encore calmées, et il est vraisemblable que l'hostilité d'un nombre considérable d'hommes politiques influents contre le nouveau Président exercera une certaine influence sur la politique intérieure de la France. Peut-être l'instabilité ministérielle que l'on peut constater pendant l'année 1913 s'explique-t-elle en partie par cette hostilité. Depuis la nouvelle Présidence, 3 ministères se sont succédé au pouvoir: ministère Briand, ministère Barthou, ministère Doumergue. Les ministères Briand et Barthou passaient pour refléter exactement les opinions du Président et avoir ses sympathies personnelles; certains même ont voulu voir, dans les manifestations parlementaires qui ont amené leur chute, des échecs au Président [1]).

Il est bien difficile, à l'heure actuelle, de dégager la valeur de ces affirmations. Il suffira pour le moment, de les signaler, sauf à y revenir plus tard, s'il y a lieu.

III.

Les intentions du Président nouvellement élu et la conception qu'il a du rôle du Président ont été solennellement exposées par lui dans le Message adressé aux Chambres le 20 février 1913: „. . . Appelé par le vote de l'assemblée nationale à la première magistrature du pays, je me souviendrai du loyalisme scrupuleux avec lequel mon éminent prédécesseur a rempli ses hautes fonctions et je mettrai, comme lui, mon honneur à défendre la Constitution, dont la garde m'est confiée pour sept ans. — Lorsqu'au lendemain des cruelles épreuves de 1870, la France s'est interrogée, elle a pensé qu'une grande démocratie devait rester seule maîtresse de ses destinées et que les franchises du régime parlementaire étaient désormais, pour notre nation, l'indispensable garantie des progrès méthodiques et ordonnés. Elle ne s'est pas trompée, et la Constitution qu'elle s'est donnée lui a assuré une longue période de calme et de travail qu'elle a la volonté de ne pas laisser interrompre. — Les prérogatives du Parlement se concilient sans peine avec les droits et les devoirs du gouvernement, et l'amoindrissement du pouvoir exécutif n'est ni dans les voeux des Chambres, ni dans ceux du pays. Sans un pouvoir exécutif ferme et clairvoyant, le bon fonctionnement des services administratifs risquerait vite d'être compromis et, à certaines heures, la paix publique elle-même pourrait être menacée. Pendant toute la durée de ma magistrature, je veillerai, d'accord avec les ministres responsables, à ce que le gouvernement de la République conserve intacte, sous le contrôle du Parlement, l'autorité qui doit lui appartenir. — C'est à lui d'être pour l'opinion, aux heures graves, un guide et un conseiller: c'est à lui de chercher à faire un choix rationnel dans les intérêts qui s'entrechoquent, de discerner le général du particulier et le permanent de l'accidentel, de s'efforcer à démêler, dans chaque idée nouvelle, ce qu'elle contient de mort-né et ce qu'elle peut réserver à l'avenir de vivant et de fécond . . .".

1) Le Cabinet Doumergue actuellement au pouvoir (décembre 1913) compte, parmi ses membres, un grand nombre de ministres ayant exercé sur M. Poincaré, la veille de l'élection présidentielle, une pression énergique en vue de l'amener à retirer sa candidature: MM. Caillaux, Monis, Raynaud, René Renoult. Ce fait prouve que, de la part du Président tout au moins, il n'y a aucune exclusive contre ses adversaires de la veille.

Digitized by Google

Paragraphe 2.

La signification actuelle du Gouvernement parlementaire en France.

La théorie classique du gouvernement parlementaire a été magistralement exposée, d'après le modèle anglais, par le professeur Esmein, dans les „Eléments du Droit Constitutionnel (5e édition, p. 132 et s.): „Le gouvernement parlementaire, dit-il, n'est pas autre chose que la responsabilité ministérielle poussée à ses dernières limites." — „Les règles qui constituent, d'après le savant professeur, „l'essence même" du gouvernement parlementaire se ramènent à trois principales:

1° Les ministres doivent être pris dans le parti qui réunit la majorité dans le Parlement ou tout au moins dans la Chambre populaire.

2° Le Cabinet doit être homogène; il faut qu'entre ses membres existe une unité de vues pour qu'il puisse imprimer au gouvernement une direction ferme et sûre.

3° Les ministres sont politiquement et solidairement responsables de la politique du gouvernement devant les Chambres, qui les contrôlent et les interrogent au besoin. Le Cabinet qui, par un vote précis, a perdu la majorité dans la Chambre populaire doit démissionner en entier.

Dans quelle mesure cette théorie répond-elle à la pratique politique française à l'heure actuelle?

Un point certain, c'est que, jamais, en France, depuis la troisième République, la solidarité ministérielle, et l'homogénéité ministérielle n'ont été entendues d'une manière stricte. Ce qui n'est pas douteux non plus, c'est que le gouvernement parlementaire en France s'écarte de plus en plus du modèle anglais. L'exemple le plus caractéristique des tendances actuelles est celui de la constitution du cabinet Barthou, à la suite de la démission du cabinet Briand.

Le 18 mars 1913, le Cabinet Briand a été renversé par le Sénat sur le principe de la représentation proportionnelle, principe que le Cabinet avait déclaré constituer une partie essentielle de son programme politique. Parmi les ministres battus et démissionnaires figuraient MM. Barthou, Klotz, etc. Le 18 mars 1913, ces ministres affirmaient, par leur démission même, que l'adoption de la représentation proportionnelle était une partie essentielle de leur programme politique. Ceci n'a pas empêché que le cabinet qui a remplacé le ministère Briand non seulement ait été présidé par M. Barthou et ait compris un certain nombre de collègues de M. Briand, mais encore que, dans sa déclaration ministérielle, M. Barthou ait solennellement écarté la représentation proportionnelle [1]).

On a vivement reproché à M. Barthou ce changement d'attitude. M. Barthou a fourni au Sénat les explications suivantes (Séance du 10 juin 1913): „On a été surpris, a-t-il dit, de la contradiction qui existait entre l'attitude que j'avais eue comme membre du Cabinet présidé par M. Briand et celle que je prenais comme président du Conseil. Il m'est facile de m'expliquer sur cette contradiction. Je demande s'il est un homme politique, s'il est surtout un républicain partisan de l'union des deux Chambres et de l'union des républicains, qui peut ne pas tenir compte du vote émis par le Sénat à une majorité importante. Je de-

1) „Comme il ne faut pas qu'il y ait d'équivoque, a déclaré M. Barthou à la Chambre des députés, je dis nettement que, dans l'état actuel de la discussion, la représentation des minorités par le quotient ne saurait aboutir et que ce n'est pas le système auquel le Gouvernement donnera son assentiment."

Digitized by Google

mande s'il pouvait se rencontrer un homme politique, appelé à la présidence du Conseil et à la responsablité du Gouvernement, qui pût entrer en lutte avec la haute Assemblée à l'occasion du vote dans lequel elle n'avait pas hésité à renverser un ministère."

A mon avis, ce n'est pas la réponse à la question posée. La véritable question était de savoir si les hommes qui avaient solennellement affirmé que leur programme politique comportait essentiellement la représentation proportionnelle étaient qualifiés pour diriger un gouvernement dont le programme écartait essentiellement la représentation proportionnelle. A cette question, M. Barthou n'a pas répondu, et ne pouvait évidemment pas répondre d'une manière satisfaisante.

Ce qui est vrai, d'ailleurs, c'est que M. Barthou n'est pas le premier homme politique qui ait ainsi fait abstraction de la solidarité ministérielle.

La conclusion est que le Gouvernement parlementaire à la française diffère considérablement du gouvernement parlementaire à l'anglaise. La pièce essentielle du système anglais est la solidarité ministérielle.. En France, le précédent de 1913 — et ce n'est pas le seul que l'on puisse relever dans l'histoire politique de la France, sous la Tioisième République —, piouve que la solidarité ministérielle signifie simplement que le Cabinet battu sur une question déterminée doit démissionner en bloc, mais que rien n'empêche qu'il soit reconstitué avec les mêmes hommes, sauf le piemier ministre, même avec un programm- tout opposé. Le Gouvernement parlementaire à la fiançaise se rapproche donc du Gouvernement helvétique; la différence est que les ministres suisses, lorsqu'ils sont battus, ne se ree tirent pas et se contentent de changer de programme.

Paragraphe 3.

Le rôle du Sénat et sa puissance actuelle.

Le 18 mars 1913, le Cabinet Briand a donné sa démission sur un vote hostile du Sénat. Par là, le Sénat a affirmé. une fois de plus, son pouvoir de renverser les ministères. Il l'a fait dans une question particulière: celle du recrutement de la Chambre des députés, de la réforme électorale. C'est là un événement considérable, puisque la puissance politique du Sénat s'est manifestée sur un problème pour lequel la coutume parlementaire de tous les pays réservait jusqu'ici à la Chambre populaire une voix prépondérante.

Ce qui, dans cet événement, est le plus curieux, c'est que l'attitude du Sénat non seulement n'a pas soulevé de conflit politique de la part des députés, mais encore a été chaleureusement approuvée par un très grand nombre de députés, autrefois adversaires décidés du Sénat et partisans résolus de la suppression de la Chambre haute.

Cet événement marque, dans l'histoire constitutionnelle française et dans l'évolution du rôle politique du Sénat, une date importante sur laquelle il convient de retenir l'attention.

I.

Le Sénat, pour la majorité monarchiste qui a voté les lois constitutionnelles de 1875, devait être l'une des pièces essentielles de la nouvelle organisation politique. Ce fut la condition même mise par les monarchistes à l'acceptation de la forme républicaine du Gouvernement: la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat est antérieure d'un jour à la loi du 25 février 1875 qui a créé les pouvoirs publics: Président de la République, Chambre des députés, Sénat. Cette Assemblée devait être, par son recrutement, une Chamber

Digitized by Google

de résistance, foncièrement conservatrice, largement ouverte aux classes possédantes, à la bourgeoisie riche. Outre 75 sénateurs nommés à vie par le Sénat lui-même (cooptation), il y avait 225 sénateurs élus par de tout petits collèges électoraux dans lesquels dominaient les représentants des communes rurales soumises à l'influence des gros propriétaires fonciers.

De fait, le Sénat de 1875 répondit exactement à la volonté de ses créateurs. Il s'est associé en 1877 à la politique antirépublicaine du maréchal de Mac Mahon, en émettant un avis de dissolution de la Chambre des députés.

La défaite du maréchal et des partis monarchistes aux élections d'octobre 1877 ont jeté, un moment, le discrédit sur le Sénat. Le parti républicain l'a tenu en défiance. Le parti radical en a réclamé alors la suppression. Ne pouvant l'obtenir tout de suite, la majorité républicaine a essayé d'en modifier le recrutement en élargissant les collèges électoraux: la cooptation et les inamovibles ont été supprimés en 1884; les collèges électoraux ont été quelque peu élargis et l'influence des représentants des communes rurales un peu — très peu affaiblie.

II.

Ces réformes ont rendu le Sénat moins suspect aux républicains. Mais il a fallu quelques grandes circonstances pour modifier complètement la situation politique et l'influénce du Sénat: ce sont la crise boulangiste (1889), la crise nationaliste (1898—1901), la separation des Eglises et de l'Etat (1905).

Dans ces trois circonstances, le Sénat s'est affirmé très nettement l'adversaire de toute restauration monarchique et de toute politique cléricale. Le Sénat, de 1875 à 1884, était monarchiste, clérical et bourgeois. Le Sénat de 1914 est nettement républicain et anticlérical. Cette transformation l'a réhabilité aux yeux du parti républicain. Même les radicaux, qui autrefois faisaient de la suppression du Sénat le point essentiel de leur programme politique, n'en réclament plus la disparition. Mais le Sénat de 1914 est aussi farouchement „bourgeois" que le Sénat de 1875. Il n'y a pas, en France, d'adversaire plus résolu, plus obstiné des réformes sociales ou fiscales. Les classes ouvrières, dans leur lutte pour la conquête de l'égalité économique ou fiscale, n'ont pas d'ennemi plus acharné et plus habile que le Sénat republicain et anticlérical de 1914. La grande puissance politique que leur a valu leur attitude énergique dans les crises de 1889, de 1898—1901, de 1905, les sénateurs l'emploient pour faire triompher les mesures favorables aux classes possédantes (lois militaires, par exemple), et pour faire échouer ou pour émasculer les mesures réclamées par les classes ouvrières.

Les moyens employés par le Sénat pour arriver à ses fins sont d'une très grande habileté. Son procédé favori est de renvoyer à des commissions — qui ne s'en occupent pas — les propositions de lois votées par la Chambre et qui n'ont point la faveur de la majorité sénatotiale. Sous prétexte de les étudier avec soin, ces commissions prolongent leur examen prépaıaetiore. L'exemple le plus caractéristique est celui de la réforme fiscale, votée par la Chambıe au début de 1909 et dont l'examen en commission n'a pris fin qu' en décembre 1913. Encoıe, pour obtenir un rapport, a-t-il fallu une pression incessante exercée par la Chambre des députés et par le Gouvernement, l'approche des élections générales de 1914, et surtout les immenses besoins financiers créés par la loi militaire de 1913 [1]).

1) Pour faire cesser cette pratique, le parti socialiste (député Aubriot et 73 de ses collègues)

Digitized by Google

Somme toute, le Sénat républicain de la France de 1914 est socialement et fiscalement aussi conservateur que la Chambre des Lords ou que la Chambre des Seigneurs prussienne, et il a, sur ces deux assemblées, l'immense avantage de représenter une force politique considérable.

III.

Rien ne fait prévoir un changement prochain à cette situation.

Pour modifier l'esprit du Sénat, il faudrait en modifier radicalement le recrutement, substituer l'élection directe et le suffrage universel à la désignation par de petits collèges électoraux accessibles à toutes sortes d'influences corruptrices (pression gouvernementale, influences d'argent, de faveurs administratives), réduire considérablement la durée des fonctions de sénateur. Toutes ces réformes furent un moment inscrites au programme du parti radical; elles y figurent encore; mais il n'y a pas de majorité radicale convaincue et résolue à les faire triompher. D'ailleurs, le Sénat est hostile à ces réformes, et, sauf une crise politique très grave, on ne voit pas comment l'unanimité même des députés pourrait décider une majorité sénatoriale à les accepter. Les classes possédantes ont, dans le Sénat un défenseur énergique et habile de leurs privilèges.

Rien n'est plus caractéristique de l'état d'esprit du Sénat actuel et de son habileté dans sa résistance aux réformes que son attitude dans la question de la réforme électorale et des mesures pour prévenir et réprimer les fraudes électorales. Ceci m'amène à parler de la réforme électorale et de la loi du 29 juillet 1913 sur la sincérité et le secret du vote.

Paragraphe 4.

Le Sénat et la réforme électorale.

J'ai exposé, l'an dernier [1]), l'état de la question de la réforme électorale devant le Parlement. La réforme électorale adoptée par la Chambre des députés a été repoussée par le Sénat le 18 mars 1913 à une majorité considérable. Ce qui est caractéristique de l'esprit conservateur du Sénat, ce n'est pas son opposition à la représentation des minorités — sur ce point on peut différer d'opinion, et les hommes politiques sont très divisés — ce sont les principes directeurs préconisés par le Sénat pour faire la réforme électorale. L'esprit démocratique d'une réforme électorale se manifeste par un ensemble de mesures tendant à rapprocher le plus possible les élus des collèges électoraux; en particulier, la courte durée des fonctions et le renouvellement intégral sont les règles les plus essentielles de toute réforme électorale démocratique. Sur ces deux points, les sentiments réactionnaires de la majorité sénatoriale se sont nettement affirmés. Dans le projet de réforme électorale voté le 10 juin 1913, la majorité sénatoriale a réclamé, pour les députés, la durée de six ans (au lieu des quatre années actuelles) et le renouvellement partiel. Il n'est pas vraisemblable que ces propo-

---

a proposé de reviser l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 et d'y introduire les dispositions suivantes, manifestement inspirées du Parliament Act anglais de 1911: „Tout projet de loi est obligatoirement l'objet d'une délibération du Sénat dans la session ordinaire qui suit la date de sa transmission par la Chambre des Députés."

„Tout projet de loi voté á deux reprises par la Chambre des Députés au cours d'une législature est transmis au Président de la République et promulgué par lui dans les formes prévues á l'article 7 de la loi de 1875."

La Commission de la Chambre chargée d'examiner cette proposition a émis un avis défavorable (rapport du député Berniolle, 4 novembre 1913).

1) Jahrbuch 1913, p. 303 et s.

Digitized by Google

sitions soient jamais acceptées; mais il est curieux qu'elles aient pu être proposées en France en 1914. Voici le texte du projet proposé par la Commission sénatoriale, voté par le Sénat et confirmé par lui en mars 1914 dans la séance du 10 juin 1913.

„Article premier. — Les membres de la Chambre des députés sont élus suivant la règle majoritaire, au scrutin de liste, nul ne pouvant être élu s'il a moins de voix que ses concurrents.

Art. 2. — Les députés sont élus pour six ans. — Ils se renouvellent par moitié tous les trois ans. A cet effet, les départements et colonies sont répartis en deux séries, suivant un tableau ci-annexé. Dès le début de la législature, la série qui devra être renouvelée à l'expiration de la première période triennale, sera désignée par voie de tirage au sort, opéré en séance publique.

Art. 3. — Chaque département élit un député par 21.500 électeurs inscrits sur les listes de l'année qui précède le renouvellement, toute fraction supérieure à la moitié de ce chiffre comptant pour le chiffre entier. Toutefois, aucun département n'élit moins de trois députés. Le territoire de Belfort élit un député. — Exceptionnellement, pour le prochain renouvellement, le nombre des députés à élire par chaque département est déterminé d'après le chiffre des inscrits sur les listes électorales de 1912, par le tableau ci-annexé, qui sera revisable pour la série intéressée avant chaque renouvellement triennal.

Art. 4. — Chaque département forme une seule circonscription électorale, s'il élit moins de 6 députés. En cas contraire, il est divisé en circonscriptions élisant chacune 3 députés au moins et 5 au plus. Ces circonscriptions seront déterminées par une loi spéciale, suivant un tableau qui sera soumis par le Gouvernement au vote du Parlement dans le mois qui suivra la promulgation de la présente loi.

Art. 5. — Les procès-verbaux des opérations électorales de chaque commune sont rédigés en double. L'un de ces doubles restera déposé au secrétariat de la mairie; l'autre sera déposé de suite à la poste sous pli scellé et recommandé à l'adresse du préfet pour être remis à la commission de recensement.

Art. 6. — Le recensement général des votes se fait pour toute circonscription électorale au chef-lieu du département en séance publique, au plus tard le mercredi qui suit le scrutin. — Il est opéré par une commission composée du président du tribunal civil, président, et des quatre membres du conseil général, non candidats, qui y compteront la plus longue durée de fonctions: en cas de durée égale, le plus âgé se trouvera désigné. — Si le président du tribunal civil se trouve empêché, il est remplacé par le vice-président et à son défaut par le juge le plus ancien. Les conseillers sont eux-mêmes, en cas d'empêchement, remplacés suivant l'ordre d'ancienneté. — L'opération du recensement est constatée par un procès-verbal.

Art. 7. — Lorsqu'il y aura lieu à deux tours de scrutin, il sera procédé au second dès le dimanche qui suit la proclamation du résultat du premier. Les déclarations de candidatures prescrites par l'article 2 de la loi du 17 juillet 1889 seront, en ce cas, reçues jusqu'au vendredi à midi.

Art. 8. — Sauf le cas de dissolution, qui emporte renouvellement intégral de la Chambre, les élections ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de la série renouvelable. — Il n'est pas pourvu aux vacances survenues dans les six mois qui précèdent un renouvellement triennal, quelle que soit la série à laquelle appartienne le siège devenu vacant.

Art. 9. — La présente loi est applicable à l'Algérie et aux colonies. Chaque département de l'Algérie et chaque colonie forment une seule circonscription. — Toutefois, il n'est rien modifié quant au nombre des députés qu'ils élisent actuellement et qui continuera à leur être attribué.

Art. 10. — La présente loi entrera en vigueur au prochain renouvellement de la Chambre. — Seront abrogées à partir de cette date les dispositions qui y sont contraires et notamment les articles 33 et 34 du décret réglementaire du 2 février 1852, le paragraphe 3 de l'article 4 et l'article 15 de la loi organique du 30 novembre 1875, les articles 6 et 7 de la loi du 16 juin 1885 et l'article 2 de la loi du 13 février 1889."

La Chambre des députés n'a pas pris au sérieux les propositions du Sénat. La Commission de la Chambre les a écartées sans discussion (rapport du député Groussier, 25 juillet 1913) et leur a substitué un projet sensiblement analogue à celui déjà voté par la Chambre. Dès le début de la session extraordinaire, le 6 novembre 1913, la majorité de la Chambre des députés a suivi sa Commission. Le 18 novembre 1913, par 333 voix contre 222, l'ancien projet, avec quelques modifications transactionnelles, a été à nouveau adopté.

Le Sénat est, à l'heure actuelle, saisi à nouveau d'un projet de réforme électorale, dont l'adoption avant les élections générales de 1914 était réclamée par la majorité des députés. L'opposition irréductible du Sénat l'a fait échouer une fois de plus. La question est actuellement (avril 1914) soumise aux collèges électoraux. Voici le texte du projet de la Chambre, soumis au Sénat [1]).

1) Comme on le verra plus loin, un certain nombre d'articles ont été détachés et inscrits dans la loi du 29 juillet 1913 (art. 10 et 11) sur la sincérité et le secret du vote.

Digitized by Google

Article premier. — Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin de liste avec représentation des minorités.

Art. 2. — Chaque département forme une circonscription électorale. Toutefois les départements de la Seine et du Nord sont divisés en plusieurs circonscriptions conformément au tableau annexé à la présente loi.

Art. 3. — Le nombre des sièges attribués à une circonscription est calculé sur le chiffre des électeurs inscrits. Ce chiffre est celui des électeurs portés sur les listes électorales de l'année du précédent renouvellement de la Chambre des députés. Chaque circonscription élit un député par 22.500 électeurs inscrits et par fraction supplémentaire supérieure à 11.250. Toutefois, aucun département n'élit moins de trois députés, à l'exception du territoire de Belfort.

Art. 4. — Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription.

Art. 5. — Les listes sont constituées, pour chaque circonscription, par les groupements de candidats qui sont présentés conjointement par deux cents électeurs inscrits dans la circonscription et qui, par une déclaration signée par eux et dûment légalisée, acceptent la candidature de cette circonscription. Une liste ne peut comprendre un nombre de candidats supérieur à celui des députés à élire dans la circonscription. Toute candidature isolée est considérée comme formant une liste à elle seule.

Art. 6. — Toute liste doit être déposée à la préfecture à partir de l'ouverture de la période électorale et au plus tard dix jours francs avant celui du scrutin. La préfecture enregistre la liste et son titre et lui donne un numéro d'ordre. L'enregistrement est refusé à toute liste portant plus de noms qu'il n'y a de députés à élire. Il est également refusé à toute liste portant le nom d'un candidat figurant sur une autre liste déjà enregistrée dans la circonscription. Ne peuvent être enregistrés que les noms des candidats qui ont fait leur déclaration en se conformant aux dispositions des articles 4 et 5. Il est donné un reçu provisoire du dépôt de la liste à chacun des candidats qui la composent. Le récépissé définitif est délivré dans les vingt-quatre heures.

Art. 7. — Si des déclarations sont déposées par le même citoyen dans plus d'une circonscription, la première en date est seule valable. Si elles portent la même date, toutes sont nulles.

Art. 8. — Un candidat inscrit sur une liste ne peut en être rayé que s'il notifie à la préfecture, par exploit d'huissier, la volonté de s'en retirer, douze jours francs avant celui du scrutin.

Art. 9. — Toute liste peut être complétée, s'il y a lieu, au plus tard dix jours francs avant celui du scrutin, par le nom de nouveaux candidats qui, présentés par tous les candidats déjà inscrits sur la liste, font la déclaration de candidature exigée par l'article 5. L'ordre de présentation des noms portés sur la liste peut être modifié par une déclaration conforme de tous les candidats de cette liste, au plus tard dix jours francs avant celui du scrutin.

Art. 10. — Le dimanche précédant l'ouverture du scrutin, les listes enregistrées doivent être affichées à la porte des bureaux de vote, par les soins de l'Administration préfectorale, avec leur numéro et leur titre.

Art. 11. — Les bulletins de vote de toutes les listes de la circonscription sont imprimés sur une même feuille par les soins de l'Administration. Chaque liste porte le numéro qui lui a été attribué et son titre. Les noms des candidats sont imprimés suivant l'ordre de présentation. Des lignes en blanc sont laissées au bas de chacun des bulletins. En outre, sur chacune de ces feuilles, il est réservé un bulletin blanc, portant également un numéro de liste. Ces bulletins doivent pouvoir se séparer facilement. Deux feuilles de bulletins, ainsi qu'une circulaire remise par chaque liste de candidats, sont distribuées à chaque électeur, en même temps que les cartes électorales, par les soins de l'administration. Un règlement d'administration publique fixe les dimensions et poids maxima des circulaires, ainsi que les conditions de remise de ces diverses pièces. De plus, des feuilles de bulletins sont à la dispositions des électeurs dans toutes les sections de vote. Sont déclarés nuls tous bulletins autres que ceux fournis par l'Administration.

Art. 12. — Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire dans la circonscription.

Art. 43. — Lorsqu'un bulletin de vote contient un nombre de suffrages supérieur à celui des députés à élire, ce bulletin est valable, mais les derniers noms inscrits au-delà de ce nombre ne sont pas comptés. Toutefois, lorsque l'on ne peut déterminer l'ordre de ces suffrages, le bulletin est nul. Lorsque le nom d'un candidat est répété sur un bulletin de vote, ce dernier est valable, mais il n'est compté qu'une voix à ce candidat.

Art. 14. — Les suffrages donnés aux candidats comptent individuellement à ces candidats, ainsi qu'à la liste dont ils font partie. Les suffrages non exprimés sur tout bulletin incomplet portant un titre et un numéro de liste sont comptés à cette liste. Les suffrages recueillis par un candidat décédé dans les douze jours qui précèdent le scrutin sont valablement acquis à la liste à laquelle il appartient.

Art 15. — Sont déclarés nuls les suffrages donnés à des citoyens dont la candidature n'a pas été enregistrée. Les suffrages nuls ne sont comptés que pour le contrôle de l'opération électorale.

Art. 16. — Le dépouillement opéré dans chaque bureau de vote fixe le nombre des votants, le nombre des suffrages accordés à chacun des candidats et le nombre des suffrages de liste attribués à chacune des listes dans ce bureau de vote. Le résultat du scrutin est immédiatement arrêté, signé par les membres du bureau et rendu public.

Art. 17. — Après le dépouillement du scrutin, les bulletins de chaque section de vote et le double du procès-verbal des opérations électorales de cette section sont mis sous enveloppe et scellés, par le président de la section, en présence des représentants de chaque liste; ils sont déposés de suite à la poste, sous pli recommandé, à l'adresse du préfet pour être remis à la commission du recensement.

Art. 18. — Les plis sont décachetés et recensés

Digitized by Google

présence de deux représentants de chacune des listes de candidats, désignés par ces derniers. Les réclamations sont consignées au procès-verbal et les pièces contestées sont jointes au dossier.

Art. 19. — La commission constate le nombre des votants et le nombre des suffrages accordés à chacun des candidats. Elle établit la masse électorale de chaque liste en additionnant les suffrages respectivement obtenus par tous les candidats appartenant à cette liste et les suffrages de liste qui lui ont été attribués. A l'effet de fixer le nombre des suffrages de chaque liste, la commission divise la masse électorale de cette liste par le nombre des députés à élire dans la circonscription.

Art. 20. — Chaque liste reçoit autant de sièges que le nombre des suffrages de cette liste contient de fois le quotient électoral déterminé en divisant le nombre total des votants par le nombre des députés à élire dans la circonscription. Ces sièges sont attribués dans chaque liste aux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages. S'il y a lieu, les sièges restants sont attribués, dans l'ordre de leurs suffrages, aux candidats non encore proclamés, qui ont atteint la majorité absolue, à quelque liste qu'ils appartiennent. A défaut, ces derniers sièges sont attribués à la majorité relative par un deuxième tour de scrutin qui a lieu le deuxième dimanche qui suit le jour de la proclamation du résultat du premier scrutin. En cas d'égalité de suffrages, l'élection est acquise au candidat le plus âgé.

Art. 21. — Les candidats au deuxième tour de scrutin sont présentés dans les mêmes conditions que pour le premier tour. Le dépôt de liste devra être effectué au plus tard huit jours francs avant celui du scrutin.

Art. 22. — Lorsque la représentation d'une circonscription électorale se trouve, par l'effet de vacances survenues, réduite aux deux tiers de ses membres, il est, dans le délai de trois mois à dater de la dernière vacance, procédé à des élections complémentaires. Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral, les élections supplémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où la circonscription électorale aurait perdu plus de la moitié de ses membres.

Art. 23. — Des emplacements spéciaux et d'une surface égale seront réservés pour chaque liste, dans chaque commune. L'affichage électoral est interdit en dehors de ces emplacements.

Art. 24. — L'élection à la Chambre des députés d'un membre du Sénat met fin à son mandat de sénateur.

Art. 25. — Les dispositions de la présente loi sont applicables à l'Algérie et aux colonies; toutefois, il demeure attribué dix deputés aux colonies. Le nombre des députés à élire pour chaque circonscription est fixé conformément au tableau annexé à la présente loi.

Art. 26. — La présente loi entrera en vigueur au prochain renouvellement de la Chambre des députés. A partir de son entrée en vigneur, toutes les dispositions contraires et la loi du 17 juillet 1889 seront abrogées".

Paragraphe 5.

Loi du 29 juillet 1913 sur la sincérité et le secret du vote.

Les Chambres ont fini par se mettre d'accord sur une proposition de loi tendant à moraliser le scrutin, et que se renvoyaient, comme une balle de tennis, les deux assemblées. A vrai dire, il a fallu user de ruse pour obtenir le vote du Sénat: il n'est pas douteux que, sans une adroite manoeuvre du rapporteur de la Chambre des députés, la proposition attendrait encore la sanction des sénateurs. Cette loi est l'un des exemples les plus frappants de la manière du Sénat pour se débarrasser des mesures qui le gênent et auxquelles il ne peut manifester ouvertement son hostilité. L'histoire mérite d'être contée.

Le 27 octobre 1904, la Chambre des députés avait adopté une proposition contenant des mesures destinées à assurer le secret et la liberté du vote (vote sous enveloppes, isoloir, présence de mandataires des candidats). Le Sénat — lequel est composé d'un grand nombre de maires de communes rurales, ou de conseillers généraux, ou qui ont été élus grâce à l'influence des maires — est hostile à toute réforme pouvant empêcher les maires de t e n i r les urnes et, par suite, de frauder. Aussi, lorsque la proposition de réforme eut été renvoyée au Sénat, celui-ci, afin de retarder la réforme, mit, pour l'étudier, le plus de temps qu'il put; il ne finit par l'accepter qu'en lui faisant subir des amendements qu'il savait devoir être repoussés par la Chambre. Et telle fut sa tactique, toutes les fois que le parojet lui revenait. Les amendements n'étaient pas toujours les mêmes; tantôt le Sénat acceptait telle mesure et rejetait telle autre; tantôt il acceptait la mesure qu'il avait rejetée et acceptait celle qu'il avait re-

Digitized by Google

poussée. C'est ainsi qu'en 1905, il admettait l'enveloppe, mais écartait l'isoloir et les mandataires; en 1906, il adoptait l'enveloppe et l'isoloir, et écartait les mandataires; en 1907, il acceptait l'enveloppe, mais supprimait l'isoloir et rétablissait les mandataires que la Chambre avait avandonnés dans un esprit de transaction; en 1910, il rejetait l'isoloir et les mandataires.

Grâce à ces manoeuvres, de 1904 à 1913 la proposition fut ballotée entre les deux chambres. 4 fois, elle alla du Palais Bourbon au Luxembourg et 4 fois elle fit le trajet inverse. Le 12 juin 1908, la Chambre avait marqué, par 438 voix contre 62, sa volonté d'aboutir rapidement. Mais le Sénat opposa à ce vote sa tactique habituelle: il ne s'occupa de la mesure, quatre fois discutée à la Chambre et au Sénat, que le 18 février 1910. Et comme, à ce moment, l'on était à la veille des élections générales, le Sénat, afin d'empêcher que la loi fût votée avant cette date et appliquée à ces élections, décida que la loi serait applicable 2 mois seulement après sa promulgation. En 1913, le Sénat fut appelé une fois de plus à voter sur la réforme: cette fois, il admit l'enveloppe, l'isoloir, mais rejeta les mandataires. Le jeu de raquette durerait encore si, sur la proposition du rapporteur de sa commission, la Chambre n'avait décidé de prendre le Sénat à son propre piège. Au lieu de reproduire son texte et les trois mesures essentielles (enveloppe, isoloir, mandataires), la Chambre décida d'accepter le texte du Sénat quoique incomplet, et de voter, à titre séparé, une proposition de loi établissant la troisième mesure, les mandataires. Ainsi, le Sénat a été joué; et par ce moyen, la Chambre a obtenu une réforme incomplète, qu'elle a préféré à pas de réforme du tout [1]).

1) Voici comment s'exprime M. Joseph Reinach, député, rapporteur de la Commission de la Chambre (18 juillet 1913):

„Le Sénat nous a retourné pour la cinquième fois la loi sur le secret et la liberté du vote et sur la sincérité des opérations électorales que vous aviez adoptée sous de précédentes législatures et que vous avez adoptée, une fois de plus, à l'unanimité, au cours de la présente législature, avec l'adhésion formelle du Gouvernement.

„Sur les trois dispositions principales qui nous ont paru nécessaires pour soustraire à la pression et à la fraude notre système de votation, le Sénat n'en a jamais accepté que deux à la fois. S'il a constamment admis le vote sous enveloppes, il a tantôt accepté le dispositif d'isolement, mais repoussé les témoins du candidat; tantôt accepté les mandataires et supprimé le dispositif d'isolement.

„Il convient, d'ailleurs, de rappeler que la Commission du Sénat lui proposait, en 1909, de voter intégralement le texte de la Chambre, „texte, écrivait M. le rapporteur Lintillac, où sont les trois dispositions essentielles dont l'une a été votée par le Sénat continuellement et chacune des deux autres alternativement."

„Cette fois, ce sont les mandataires que le Sénat a supprimés.

„Nous écrivions dans notre Rapport du 8 février 1912:

„L'institution du témoin du candidat est, de toute évidence, le seul moyen d'empêcher les fraudes les plus éhontées, celles qui consistent, notamment, à faire voter, par des électeurs complaisants, pour des absents ou pour des morts, ou à introduire dans l'urne des paquets de bulletins — même sous enveloppes — au nom du candidat qui a les préférences du bureau. Il faut rendre impossible jusqu'à la tentation de pareilles fraudes. La présence du témoin du candidat au bureau suffira, en outre, à empêcher la plus détestable des pressions, celle qui consiste à faire conduire des ouvriers ou des paysans dans la salle du vote, comme cela s'est vu, par des agents salariés."

„Notre opinion n'a pas varié à cet égard. Représentants directs du suffrage universel, nous tenons plus que jamais l'institution du témoin du candidat comme nécessaire dans tous les départements, dans ceux-là mêmes qui sont la très grande majorité, où la fraude et la pression sont heureusement inconnues, — comme indispensable dans quelques départements où il est apparu, trop souvent, à des politiciens excités par l'ardeur des luttes électorales, que la fin justifie les moyens.

„La majorité de votre Commission du suffrage universel est donc résolue fermement à réaliser l'institution des témoins du candidat. Si irréductible qu'elle soit sur l'importance de cette réforme, elle a pensé, toutefois, qu'elle devait commencer — s'il est permis de s'exprimer ainsi, après tant d'années de lutte pour la conquête intégrale de la liberté du vote — par vous demander de ratifier le texte qui est sorti des dernières délibérations du Sénat.

„Le Sénat accepte le vote sous enveloppe; il accepte le dispositif d'isolement; il résout, en outre, la question, restée pendante devant la Chambre, des inscriptions multiples, de l'inscription des fonctionnaires et de l'inscription des membres des familles des électeurs comptés dans la cote de la presta-

Digitized by Google

Voici le texte de la loi du 29 juillet 1913.

Les listes électorales.

„Art. 1er. — Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales.

Lorsqu'un citoyen est inscrit sur plusieurs listes électorales, le maire, ou à son défaut tout électeur porté sur l'une de ces listes, peut exiger, devant la commission de revision des listes électorales, huit jours au moins avant la clôture, que ce citoyen opte pour son maintien sur l'une seulement de ces listes.

A défaut de son option dans les huit jours de la notification de la mise en demeure faite par lettre recommandée, il restera inscrit sur la liste dressée dans la commune ou section de commune où il réside depuis six mois et il sera rayé des autres listes.

Les réclamations et contestations à ce sujet sont jugées et réglées par les commissions et juges de paix compétents pour opérer la revision de la liste électorale sur laquelle figure l'électeur qui réclame l'option, et ça, suivant les formes et délais prescrits par la loi du 5 avril 1884.

Toute personne qui aura réclamé et obtenu une inscription sur deux ou plusieurs listes sera punie des peines prévues par l'article 31 du décret organique du 2 février 1852.

Toute demande de changement d'inscription devra être accompagnée d'une demande en radiation de la liste du domicile électoral antérieur, pour être transmise au maire du dit domicile.

Toute fraude dans la délivrance ou la production d'un certificat d'inscription ou de radiation des listes électorales sera punie des peines portées à l'article 12 de la présente loi.

Art. 2. — Le paragraphe 3 de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 est ainsi modifié: „La liste électorale comprend: 1° tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins; 2° ceux qui y auront été inscrits depuis cinq ans au moins au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leur droits électoraux".

Les citoyens français établis à l'étranger et immatriculés au consulat de France conserveront le droit d'être inscrits, s'ils le demandent, sur la liste électorale de la commune où ils ont satisfait à la loi sur le recrutement de l'armée et rempli leurs obligations militaires.

Le vote sous enveloppe.

Art. 3. — Dans toutes les élections, le vote a lieu sous enveloppes.

Ces enveloppes sont fournies par l'administration préfectorale.

Elles seront opaques, timbrées du cachet des préfectures ou des sous-préfectures, et de type uniforme pour chaque collège électoral.

Elles seront envoyées, dans chaque mairie, cinq jours au moins avant l'élection, en nombre supérieur de moitié à celui des électeurs inscrits. Le maire devra immédiatement en accuser réception.

Le jour du vote, elles seront déposées sur le bureau électoral et tenues à la disposition des électeurs.

Si, par suite d'un cas de force majeure, du délit prévu à l'article 12, ou pour toute autre cause, ces enveloppes réglementaires font défaut, le président du bureau électoral est tenu de les remplacer par d'autres, d'un type uniforme, timbrées du cachet de la mairie, et de procéder au scrutin conformément aux dispositions de la présente loi. Mention est faite de ce remplacement au procès-verbal et cinq des enveloppes dont il a été fait usage y sont annexées.

La cabine d'isolement.

Art. 4. — A son entrée dans la salle du scrutin, l'électeur, après avoir fait constater son identité suivant les règles et usages établis, ou après avoir fait la preuve de son droit de voter par la production de la décision ou de l'arrêt mentionné à l'article 23 de la loi municipale du 5 avril 1884, prend lui-même une enveloppe. Sans quitter la salle du scrutin, il doit se rendre isolément dans la salle aménagée pour le soustraire aux regards pendant qu'il met son bulletin dans l'enveloppe; il fait ensuite constater au président qu'il n'est porteur que d'une seule enveloppe; le président le constate sans toucher l'enveloppe que l'électeur introduit lui-même dans l'urne.

Dans chaque commune il y aura un isoloir par trois cents électeurs inscrits ou par fraction, il y aura au moins deux isoloirs par salle de vote.

Art. 5. — L'urne électorale n'ayant qu'une ouverture destinée à laisser passer le bulletin muni de son enveloppe devra, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures dissemblables, dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains de l'assesseur le plus âgé.

Si, au moment de la clôture du scrutin, le président n'a pas les deux clefs à sa disposition, il prendra toutes les mesures nécessaires pour procéder immédiatement à l'ouverture de l'urne.

Art. 6. — Tout électeur atteint d'infirmités certaines et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe, et de glisser celle-ci dans la boîte du scrutin, est autorisé à se faire assister par un électeur de son choix.

Art. 7. — Les frais de fourniture des enveloppes et ceux qu'entraîne l'aménagement spécial prévu à l'article 4 seront à la charge de l'Etat.

Le dépouillement du scrutin.

Art. 8. — Après la clôture du scrutin, il sera procédé au dépouillement de la manière suivante: la boîte du scrutin est ouverte et le nombre des enveloppes est vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès-verbal. Le bureau désigne, parmi les électeurs présents, un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels se divisent par tables de quatre au moins.

tion en nature (Loi du 5. avril 1884, art. 14, § 3). Nous vous proposons en conséquence d'adopter d'abord, le texte sénatorial qui réalise ces réformes. Nous vous demanderons ensuite de faire de l'institution des mandataires l'objet d'une loi distincte."

Digitized by Google

Si plusieurs candidats ou plusieurs listes sont en présence, il leur sera permis de désigner respectivement les scrutateurs, lesquels devront être répartis également, autant que possible, par chaque table de dépouillement. Dans ce cas, les noms des électeurs proposés seront remis au président, une heure avant la clôture du scrutin, pour que la liste des scrutateurs par table puisse être établie avant le début du dépouillement. Le président répartit entre les diverses tables les enveloppes à vérifier. A chaque table, l'un des scrutateurs extrait le bulletin de chaque enveloppe et le passe déplié à un autre scrutateur; celui-ci le lit à haute voix; les noms portés sur les bulletins sont relevés par deux scrutateurs au moins sur des listes préparées à cet effet. Si une enveloppe contient plusieurs bulletins, le vote est nul, quand ces bulletins portent des listes ou des noms différents; ils ne comptent que pour un seul quand ils désignent la même liste ou le même candidat.

Art. 9. — Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans la boîte sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.

Mais ils sont annexés au procès-verbal, ainsi que les enveloppes non réglementaires, et contresignés par les membres du bureau.

Chacun de ces bulletins annexés devra porter mention des causes de l'annexion.

Si l'annexion n'a pas été faite, cette circonstance n'entraînera l'annulation des opérations qu'autant qu'il sera établi qu'elle aura eu pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

Art. 10. — L'article 33 du décret réglementaire du 2 février 1852 est modifié ainsi qu'il suit:

„Les procès-verbaux des opérations électorales de chaque commune sont rédigés en double. L'un de ces doubles restera déposé au secrétariat de la mairie; l'autre sera déposé de suite à la poste sous pli scellé et recommandé à l'adresse du préfet, pour être remis à la commission de recensement.“

Art. 11. — L'article 34 du décret réglementaire du 2 février 1852 est modifié ainsi qu'il suit:

„Le recensement général des votes se fait pour toute circonscription au chef-lieu du département en séance publique, au plus tard le mercredi qui suit le scrutin.

„Il est opéré par une commission composée du président du tribunal civil, président, et des quatre membres du conseil général, non candidats, qui y compteront la plus longue durée de fonctions; en cas de durée égale, le plus âgé se trouvera désigné.

„Si le président du tribunal civil se trouve empêché, il est remplacé par le vice-président, et à son défaut par le juge le plus ancien. Les conseillers sont eux-mêmes, en cas d'empêchement, remplacés suivant l'ordre d'ancienneté.

„L'opération du recensement est constatée par un procès-verbal.“

Les pénalités.

Art. 12. — En dehors des cas spécialement prévus par les dispositions des lois et décrets actuellement en vigueur, quiconque, soit dans une commission administrative ou municipale, soit dans un bureau de vote ou dans les bureaux des mairies, des préfectures ou sous-préfectures, avant, pendant ou après un scrutin, aura, par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux, ou par tous autres actes frauduleux, violé ou tenté de violer le secret du vote, porté atteinte ou tenté de porter atteinte à sa sincérité, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin, ou qui en aura changé ou tenté de changer le résultat, sera puni d'une amende de 100 francs à 500 francs et d'un emprisonnement d'un mois à un an ou de l'une de ces deux peines seulement.

Le délinquant pourra, en outre, être privé de ses droits civiques pendant deux ans au moins et cinq ans au plus.

Si le coupable est fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, agent ou préposé du gouvernement ou d'une administration publique, ou chargé d'un ministère de service public, la peine sera portée au double.

L'article 463 du Code pénal est applicable aux dispositions ci-dessus.

Art. 13. — Les dispositions de l'article 50 du décret organique du 2 février 1852 sont applicables à l'action publique et à l'action civile intentées en vertu de la présente loi.

Art. 14. Les articles 479 à 503 du Code d'instruction criminelle seront désormais inapplicables aux crimes et aux délits ou à leurs tentatives, qui auront été commis dans le but de favoriser ou de combattre une candidature, de quelque nature qu'elle soit.

Art. 15. — Les dispositions des lois et décrets antérieurs sont abrogées en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi.

Art. 16. — La présente loi est applicable à l'Algérie. Les frais prévus à l'article 7 seront à la charge du budget algérien.

Des règlements d'administration publique détermineront les conditions d'application de la présente loi dans les colonies représentées au Parlement; les frais prévus à l'article 7 seront à la charge des budgets locaux de ces colonies.

Art. 17. — Des affiches contenant le texte de la présente loi seront fournies par l'administration préfectorale et placardées, par les soins de la municipalité, à la porte de chaque mairie, pendant la période électorale, et à la porte de chaque section de vote le jour du scrutin.

Art. 18. — La présente loi sera applicable trois mois après sa promulgation.“

Digitized by Google

Paragraphe 6.

Le recrutement de la Commission du budget de la Chambre des députés.

Le 7 novembre 1913, la Chambre des députés a modifié, une fois de plus, son règlement intérieur touchant la nomination de la Commission du budget. En 1910, la Chambre des députés avait adopté un procédé de représentation proportionnelle des groupes politiques dans la commission du budget [1]). Ce procédé avait été continué en 1911 et en 1912. Mais dès 1911, les adversaires de ce procédé avaient réussi, par surprise, en fin de séance et dans des conditions quelque peu hypocrites [2]), à faire revenir la Chambre sur sa résolution et à rétablir le procédé de nomination antérieur à 1910, à savoir la désignation des commissaires par les bureaux de la Chambre.

Les partisans de la réforme de 1910 ont eu leur revanche. Malgré une résistance très vive, ils ont obtenu, par 317 voix contre 242, le vote de la disposition suivante qui formera l'art. 21, § 1, du règlement:

„Une commission de quarante quatre membres, nommée au scrutin de liste dans les conditions prévues par l'article II ter, est chargée de l'examen de la loi des recettes et des dépenses."

D'une manière plus explicite, chacun des groupes politiques de la Chambre présente une liste de ses candidats à la commission; le nombre est proportionnel à l'importance numérique du groupe. Si ces listes ne sont pas contestées dans un certain délai par un certain nombre de députés, la désignation est définitive et la Commission est ainsi constituée [3]). — C'est dans ces conditions qu'a été nommée la Commission chargée d'examiner le budget de 1914.

Au cours de la discussion qui a précédé le vote de cette disposition, une controverse constitutionnelle a été soulevée par le Président de la Chambre.

Lors du dépôt du budget de 1914, le président de la Chambre avait dit: „Je renvoie le budget à l'examen des bureaux." En effet, d'après le règlement en vigueur à ce moment, la Commission — non encore désignée, d'ailleurs — devait être nommée par les bureaux de la Chambre. L'Assemblée pouvait-elle revenir sur sa décision [4])?

On l'a contesté, en disant que la Chambre dessaisissait sa commission et prescrivait une mesure rétroactive. Avec ce mot de rétroactivité, qui a mauvaise réputation, on espérait faire impression sur un certain nombre d'indécis et les rallier contre le nouveau mode de désignation. La tactique n'a pas réussi. La majorité n'a pas eu de peine à comprendre qu'elle était maîtresse d'organiser, comme il lui plaisait, sa procédure. La Commission du budget n'existait pas encore; il était donc paradoxal de soutenir qu'il y aurait dessaisissement d'une commission inexistante. D'autre part, la Commission eût-elle com-

---

1) Jahrbuch de 1911, V. p. 623 et s.; et de 1912, VI, p. 355 et s.

2) Sur les circonstances dans lesquelles ce vote de surprise a été obtenu, voyez la discussion à la Chambre des députés, séance du 7 novembre 1913, discours de M. Louis Marin. Journ. Off., Chambre, Débats, p. 362 et s.

3) Jahrbuch de 1911, V. p. 623 et s.

4) M. P. Deschanel, président de la Chambre: „La Chambre est souveraine pour déterminer la procédure de ses travaux, et ce n'est certainement pas le président qui voudrait limiter ses droits. J'ai néanmoins le devoir d'appeler l'attention de mes collègues sur le danger qu'il y aurait, pour l'avenir, à admettre qu'une décision régulièrement prise en vertu d'un texte en vigueur peut être abolie par un texte postérieur."

Digitized by Google

mencé ses travaux, la Chambre aurait pu y mettre fin. Juridiquement, la décision aurait été correcte. A mon avis d'ailleurs, il n'aurait pas été politiquement dangereux, comme on l'a dit, de dessaisir la Commission existante. Une Commission d'étude ne peut pas être comparée à une autorité ayant le pouvoir de décision. Le dessaisissement d'une autorité de décision est *quelquefois* politiquement critiquable; mais la situation est toute différente lorsqu'il s'agit d'une Commission d'examen préparatoire. Les scrupules du Président révèlent une conscience très minutieuse et un souci très respectable d'exercer impartialement la fonction présidentielle. Ni juridiquement ni politiquement ces scrupules ne devaient arrêter l'Assemblée [1]). C'est ce qui a été décidé par 373 voix contre 174.

Section II.

Droit administratif.

Deux grands problèmes ont retenu l'attention du Parlement:
la loi militaire,
la réforme fiscale.

Paragraphe 1.

La loi militaire du 7 août 1913.

La situation politique de l'Europe et surtout les accroissements d'armements réalisés par le Gouvernement allemand ont conduit le Gouvernement et le Parlement français à imposer au pays le lourd sacrifice d'une prolongation de la durée du service militaire actif: désormais, la durée du service actif sera de trois années au lieu de deux années, et l'obligation militaire pèsera jusqu'à l'âge de 48 ans au lieu de 45 ans.

La loi du 7 août 1913 qui consacre ces solutions n'a pas été acceptée sans une vive résistance. La majorité ne s'y est décidée que parce que l'écart entre les forces françaises et les forces allemandes aurait été trop grand, sans la loi nouvelle. On a dit que la nouvelle loi allemande porterait l'armée allemande sur le pied de paix aux effectifs suivants:

Officiers et assimilés	42 000
Sous-officiers	112 000
Hommes de troupe	722 000
Total des officiers et soldats	876 000

A cette armée formidable, la France, avec la loi de 1905, n'aurait pu opposer que les effectifs suivants:

Officiers et assimilés	29 000
Sous-officiers	48 500
Hommes de troupes	489 500
Total des effectifs	567 000

1) Le député professeur Beauregard a très bien exprimé l'avis de la majorité lorsqu'il a déclaré: „La rétroactivité suppose essentiellement l'anéantissement de droits acquis. Or, à l'heure actuelle, il n'y a aucun droit acquis. La chambre est souveraine maîtresse d'examiner jusqu'au dernier moment quelle est, pour elle, la meilleure manière de procéder à la nomination de la Commission du budget. Nous voterons donc en toute liberté d'esprit, et je repousse, au nom de nous tous, cette accusation de rétroactivité" (Journ. Off., Chambre, Débats, p. 3264).

Digitized by Google

Dès lors, comparée à l'armée allemande, l'armée française se serait trouvée en infériorité de

Officiers	13 000
Sous-officiers	63 000
Hommes de troupe	232 000
au Total	308 000

Et si l'on tenait compte des troupes retenues en Afrique, c'est 350 000 qu'il aurait fallu dire.

Les gouvernants français n'ont pas voulu laisser s'établir une pareille disproportion des forces militaires.

Elle est la seule raison d'être de la loi du 7 août 1913.

Les principales mesures édictées par la loi militaire nouvelle sont les quatre suivantes:

1° Le principe de l'égalité de l'obligation du service militaire pour tous les citoyens reste intangible. L'égalité exige que la diversité des classes sociales n'influe en rien sur l'obligation militaire.

2° La durée du service militaire actif est portée à trois années. L'obligation militaire pèse sur les individus jusqu'à l'âge de 48 ans (au lieu de 45 ans).

3° Le service de trois ans devant fournir des hommes en quantité suffisante pour remplir les unités existantes et former les unités nouvelles, la loi fixe des minima au dessous desquels l'effectif des unités ne devra pas descendre. C'est le principe de la fixité des effectifs des unités de l'armée: compagnie d'infanterie et de génie, escadron de cavalerie, batterie d'artillerie. Ces minima sont fixés ainsi qu'il suit:

Compagnie d'infanterie ordinaire 140 hommes; renforcée 200;
Régiment de cavalerie, uniformément 740 hommes;
Batterie d'artillerie montée ordinaire 110 hommes; renforcée 140;
Batterie d'artillerie à cheval, uniformément, 175 hommes;
Compagnie du génie ordinaire, 140 hommes; renforcée, 200.

4° Le contingent annuel sera désormais incorporé à l'âge de 20 ans, au lieu de 21 ans. Si les jeunes hommes entraient à la caserne à 21 ans, ils ne seraient rendus à la vie civile qu'à l'âge de 24 ans: l'heure à laquelle on travaille pour soi, pour les siens, où l'on est en état de se marier et de fonder une famille serait retardé d'une année. D'autre part, les médecins et officiers ont affirmé que la race française, dans son état actuel, peut supporter le service militaire à 20 ans, sous la condition qu'une sélection rigoureuse soit faite par les conseils de revision et qu'on repoussera l'incorporation des conscrits faibles ou même douteux.

Le résultat de toutes ces mesures a été d'augmenter les effectifs d'au moins 170 000 hommes. Cela a rendu possible la constitution d'un 21e corps d'armée métropolitain, complétant la couverture de la frontière; cette création a été réalisée en décembre 1913.

Voici le texte de la loi du 7 août 1913.[1])

Article premier.

Les lois relatives à la constitution des cadres et des effectifs de l'infanterie, la cavalerie, l'artillerie et le génie sont modifiées, en ce qui concerne l'effectif en hommes de l'armée active des différentes unités, conformément au tableau annexé à la présente loi.

Art. 2.

Les effectifs fixés par les lois des cadres et des effectifs représentent les nombres au-dessous

1) Cfr. Jèze, Das Verwaltungsrecht der franz. Republik. S. 225.

Digitized by Google

desquels le total des hommes du service armé présents dans les différentes unités ne peut être abaissé. Ces effectifs ne peuvent être modifiés que par des lois spéciales indépendantes des lois de finances.

Art. 3.

L'article premier de la loi du 21 mars 1905 est complété ainsi qu'il suit:

„L'armée active se recrute:

„1° Par appels annuels du contingent;

„2° Par engagements volontaires et rengagements."

Art. 4.

Le deuxième paragraphe de l'article 2 de la loi du 21 mars 1905 est modifié ainsi qu'il suit:

„Il a une durée de vingt-huit années et s'accomplit selon le mode déterminé par la présente loi."

Art. 5.

L'article 7 de la loi du 21 mars 1905 est complété comme suit:

„Le temps passé sous les drapeaux par les fonctionnaires, agents et sous-agents de toutes les administrations de l'Etat, par les ouvriers et employés des établissements de l'État, soit avant, soit après leur admission dans les cadres, est compté pour le calcul de l'ancienneté de services exigée pour la retraite et pour le calcul de l'ancienneté exigée pour l'avancement, pour une durée équivalente de services civils.

„Ce temps est compté en une seule fois, aussitôt accompli, si le service militaire est fait après l'admission dans les cadres ou, dès l'entrée dans les cadres, s'il a été fait auparavant."

Art. 6.

L'article 10 de la loi du 21 mars 1905 est modifié ainsi qu'il suit:

„Chaque année, pour la formation de la classe, les maires établissent les tableaux de recensement des jeunes gens ayant atteint l'âge de dix-neuf ans révolus dans l'année précédente et domiciliés dans l'une des communes du canton.

„Les classes sont incorporées l'année de leur recensement."

Art. 7.

La classe de 1913 sera incorporée dans la seconde quinzaine de novembre, au plus tard; pour les appelés de cette classe, la durée du service comptera du 1er octobre 1913.

Les tableaux de recensement de la classe 1913 seront dressés sans délai dans les conditions indiquées par l'article 10 de la loi du 21 mars 1905, modifié par l'article 6 de la présente loi. Ils seront publiés aussitôt et de telle manière que l'unique publication qui en sera faite ait lieu au plus tard le troisième dimanche qui suivra la promulgation de la présente loi.

Le délai de un mois prévu à l'article 10 précité est, par exception, réduit à dix jours.

Les demandes de sursis d'incorporation prévues à l'article 21 de la loi du 21 mars 1905 devront être adressées au maire dix jours au moins avant la date fixée pour les opérations des conseils de revision. Elles seront instruites et soumises d'urgence au préfet dans les formes en vigueur.

Art. 8.

L'article 12 de la loi du 21 mars 1905 est modifié ainsi qu'il suit:

„Les individus devenus Français par voie de naturalisation sont portés sur les tableaux de recensement de la première classe formée après leur changement de nationalité.

„Les individus inscrits sur les tableaux de recensement, en application du paragraphe précédent, sont incorporés en même temps que la classe avec laquelle ils ont pris part aux opérations de la revision. Ils sont tenus d'accomplir le même temps de service actif, sans que, toutefois, cette obligation ait pour effet de les maintenir sous les drapeaux, en dehors des cas prévus par les articles 34 et 39, au delà de leur trente-cinquième année révolue. Ils suivent ensuite le sort de la classe avec laquelle ils ont été incorporés. Toutefois, ils sont libérés à titre définitif à l'âge de cinquante ans au plus tard.

„Lorsque l'inscription d'un jeune homme sur les tableaux de recensement a été différée par application de conventions internationales, la durée obligatoire du service actif ne subit aucune réduction, sous la réserve, ci-dessus exprimée, que ce service ne se prolongera pas au delà de la trente-cinquième année révolue."

La situation des individus devenus Français par voie de réintégration ou déclaration continue à être réglée par les dispositions de l'article 12 de la loi du 21 mars 1905.

Art. 9.

L'article 18 de la loi du 21 mars 1905 est complété par les dispositions suivantes:

„Toutefois, les jeunes gens classés dans les 3e et 4e catégories n'y seront définitivement maintenus qu'après avoir été convoqués, examinés et entendus par la commission de réforme, dont la date et le siège leur seront individuellement notifiés.

„S'ils ne se rendent pas à la convocation, s'ils ne s'y font pas représenter ou s'ils n'ont pas obtenu un délai, il est procédé comme s'ils étaient présents et ils sont considérés comme aptes au service armé.

„Les hommes de la quatrième catégorie sont, toutefois, astreints à se présenter et à subir l'examen d'un conseil de revision:

„1° A la date de leur passage dans la réserve active (vingt-quatre ans);

„2° Cinq ans après cette première visite (vingt-neuf ans);

„3° Au moment de leur passage dans l'armée territoriale (trente-cinq ans);

„Ceux reconnus, à l'un quelconque de ces examens, aptes au service militaire, sont immédiatement soumis aux obligations de la classe à laquelle ils appartiennent par leur âge."

„L'emploi de chacun est fixé, dans la mesure du possible, suivant ses aptitudes physiques, morphologiques et professionnelles.

„Le recrutement sera organisé de telle sorte que les réservistes soient le plus près possible du centre des unités actives où ils auront fait leur service et qu'ils devront rejoindre au moment de la mobilisation."

Digitized by Google

Art. 10.

L'article 19 de la loi du 21 mars 1905 est modifié ainsi qu'il suit:

„Le fonctionnement du conseil de revision est modifié de la façon suivante:

„A côté du conseil de revision, fonctionnant après lui, est créée une commission médicale militaire chargée d'examiner les cas douteux reconnus par l'expert médical du conseil de revision.

„Cette commission, réunie au chef-lieu de chaque subdivision de région, sera composée de trois médecins militaires.

„Elle adressera au préfet un rapport sur chacun des hommes examinés.

„Le conseil de revision, dans sa séance finale, statuera sur tous les cas présentés en dehors de la présence des intéressés. Ultérieurement, le préfet communiquera à chacun des hommes examinés la décision prise sur son compte.

„Les jeunes gens reconnus par le conseil de revision d'une constitution physique trop faible peuvent être ajournés jusqu'à l'époque où ils passent dans la réserve de l'armée active.

„A moins d'une autorisation spéciale, ces ajournés sont astreints à repasser la visite devant le conseil de revision du canton qui les a examinés une première fois.

„Les jeunes gens ajournés une première fois, reconnus bons l'année suivante, feront trois ans; après deux ajournements, les hommes pris par la revision feront deux ans.

„Ceux qui, ayant été ajournés trois fois, sont pris au quatrième examen, sont astreints à un an de service.

„Ceux enfin qui, après avoir été ajournés quatre fois, sont déclarés bons au dernier examen qu'ils doivent subir, sont versés dans la réserve et astreints aux périodes de la classe à laquelle ils appartiennent.

„Les jeunes gens dont l'état physique est suffisant pour qu'ils soient versés dans l'armée active, mais qui présentent une tare accidentelle ou congénitale les empêchant de faire du service armé, sont versés dans le service auxiliaire et font trois ans de service.

„Sous aucun prétexte, les hommes reconnus faibles de constitution ne peuvent être versés dans le service auxiliaire.

„Les ajournés sont, après leur libération, astreints aux obligations de leur classe d'origine.

„Les règles applicables aux ajournés le sont également aux jeunes gens réformés temporairement, qu'ils soient appelés ou engagés, qu'ils appartiennent au service armé ou au service auxiliaire, si, le temps de la réforme temporaire écoulé, ils sont reconnus aptes à reprendre du service. Le temps passé dans la position de réforme temporaire compte pour le service actif."

Art. 11.

Les troisième et cinquième paragraphes de l'article 21 de la loi du 21 mars 1905 sont remplacés par les dispositions suivantes:

„§ 3. — Les demandes de sursis adressées au maire dans les deux mois qui précèdent les opérations du conseil de revision sont instruites par lui; le conseil municipal donne son avis motivé. Elles sont envoyées au préfet et transmises par lui, avec ses observations, au conseil de revision, qui statue.

„§ 5. — Les jeunes gens qui ont obtenu, sur leur demande, un ou plusieurs sursis suivent le sort de leur classe d'origine."

Art. 12.

L'article 22 de la loi du 21 mars 1905 est ainsi modifié:

„Les familles des militaires de l'armée de terre et de l'armée de mer remplissant effectivement, avant leur départ pour le service, les devoirs de soutiens indispensables de famille, auront droit, sur leur demande, en temps de paix, à une allocation journalière fournie par l'État pendant la présence de ces jeunes gens sous les drapeaux.

„Cette allocation est fixée par jour à 1 fr. 25. Elle sera majorée de 0 fr. 50 pour chacun des enfants âgés de moins de 16 ans, à la charge du soutien de famille.

„La même allocation sera due aux familles des militaires qui, pendant leur présence sous les drapeaux, justifieront de leur qualité de soutiens indispensables de famille.

„Les demandes sont adressées par les familles au maire de la commune de leur domicile. Il en sera donné récépissé. Elles doivent comprendre à l'appui:

„1° Le relevé des contributions payées par la famille et certifié par le percepteur;

„2° Un état certifié par le maire de la commune et indiquant le nombre et la position des membres de la famille vivant sous le même toit ou séparément, les revenus et ressources de chacun d'eux.

„Le conseil municipal émet sur chaque demande un avis motivé.

„Le dossier ainsi constitué est transmis ae préfet qui, dans le mois, provoque une enquêtu de la gendarmerie sur la situation matérielle de la famille et émet un avis motivé.

„Le dossier ainsi complété reste déposé à la mairie pendant quinze jours. Acte de ce dépôt est notifié au demandeur. Celui-ci peut en prendre connaissance et présenter par écrit ses observations.

„A l'expiration de ce délai de quinzaine, le maire transmet le dossier à un conseil composé du juge de paix, président, du contrôleur des contributions directes et du receveur de l'enregistrement.

„Ce conseil statue sur la demande d'allocation; sa décision doit être motivée; elle est rendue en séance publique et notifiée dans la huitaine par le greffier, tant au demandeur qu'au préfet du département.

„Dans le mois de cette notification, appel peut être interjeté, tant par le demandeur que par le préfet du département.

„Cet appel est motivé.

„Il est porté devant le tribunal civil de l'arrondissement qui statue en chambre du conseil, sur pièces et sans frais, l'intimé ayant été appelé à fournir une réponse écrite aux motifs invoqués dans l'acte d'appel qui lui aura été notifié.

Digitized by Google

„Lorsqu'il s'agira de familles résidant à l'étranger et remplissant les conditions du présent article, les demandes d'allocation seront adressées au consul de la ville de leur résidence qui les instruira et statuera par des décisions motivées, communiquées aux intéressés et au Ministre des Affaires étrangères.

„Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application et de procédure du présent article."

Art. 13.

L'article 23 de la loi du 21 mars 1905 est remplacé par les dispositions suivantes:

Les jeunes gens admis à l'Ecole spéciale militaire, à l'Ecole du service de santé militaire et à l'Ecole du service de santé de la marine entreront directement dans ces écoles pour y faire leurs deux années de service. Ils seront versés chaque année, pendant deux mois, dans un corps de troupes, à la date du 1er août, pour y servir, la première année comme soldats, la deuxième année comme sous-officiers, et participer aux grandes manoeuvres. Ces jeunes gens, en entrant à l'école, devront contracter un engagement de huit années.

„Les jeunes gens admis à l'Ecole polytechnique entreront directement dans cette école pour y faire leurs deux années de service. Ils seront versés chaque année pendant deux mois dans un corps de troupes à la date du 1er août pour y servir, la première année comme soldats, la deuxième comme sous-officiers, et participer aux grandes manoeuvres.

„Ceux d'entre eux qui ne seront pas classés dans les armées de terre ou de mer feront deux ans de service à leur sortie de l'école comme sous-lieutenants de réserve.

„Les jeunes gens admis à l'Ecole polytechnique devront contracter lors de leur entrée à l'école un engagement de huit années au service de l'Etat.

„Les élèves de l'Ecole spéciale militaire, de l'École polytechnique, de l'École du service de santé militaire et de l'École du service de santé de la marine qui n'ont pas satisfait aux examens de sortie et ceux qui ont quitté l'École pour une cause quelconque sont incorporés dans un corps de troupes, comme soldats ou comme sous-officiers, pour y accomplir le complément des trois années de service exigées par la présente loi. Ce complément ne pourra être inférieur à deux ans.

„Dans ce cas, l'engagement qu'ils avaient contracté est annulé. Il l'est également pour les élèves de l'Ecole polytechnique qui, ayant satisfait aux examens de sortie, n'ont été classés dans aucun des services qu'ils avaient demandés.

„Nul ne sera admis à passer le concours d'admission à l'Ecole spéciale militaire et à l'Ecole polytechnique, s'il ne justifie avoir fait en France les trois dernières années d'études qui ont précédé le concours.

„Les jeunes gens admis après concours à l'Ecole normale supérieure et à l'Ecole forestière, à l'intérieur desquelles l'instruction militaire est organisée, devront contracter, lors de leur entrée à l'école, un engagement de huit années au service de l'Etat et seront assimilés aux élèves de l'Ecole polytechnique. Ils seront donc versés, chacune des deux premières années, pendant deux mois, dans un corps de troupes, à la date du 1er août, pour y servir, la première année comme soldats, la deuxième comme sous-officiers, et participer aux grandes manoeuvres. Ils feront deux ans de service à leur sortie de l'école comme sous-lieutenants de réserve."

Art. 14.

L'article 24 de la loi du 21 mars 1905 est remplacé par les dispositions suivantes:

„Chaque année, au bout de six mois de service, entre les soldats incorporés, appelés ou engagés, un concours est ouvert pour l'admission aux écoles militaires d'infanterie, de cavalerie, d'artillerie, du génie et d'administration. Après un an de service à la caserne, les candidats admis entrent aux écoles. La durée des études y est d'un an. A leur sortie, les élèves sont nommés aspirants. Ils accompliront le dernier semestre de leur troisième année de service comme sous-lieutenants de réserve.

„A leur libération, ils sont nommés officiers dans la réserve et doivent conserver leurs fonctions pendant un temps fixé par le Ministre de la Guerre au moment du concours.

„A l'expiration de ce temps, ils peuvent renoncer à leur grade. Ceux qui le conserveront seront astreints à des périodes d'exercices fixées par le Ministre de la Guerre.

„Celui-ci pourra également autoriser, chaque année, un certain nombre de sous-lieutenants à rester dans l'armée; ils ne pourront être nommés lieutenants qu'après un séjour dans une école d'application.

„En aucun cas, le nombre des officiers de réserve provenant des sous-officiers de réserve des corps de troupe, ne pourra être inférieur au tiers des vacances annuelles."

Art. 15.

L'article 25 de la loi du 21 mars 1905 est remplacé par les dispositions suivantes:

„Les docteurs ou les étudiants en médecine ou en pharmacie munis de douze inscriptions qui ont subi avec succès, à la fin de leur première année de service, l'examen de médecin ou de pharmacien auxiliaire, peuvent être nommés à cet emploi et accomplissent leurs deuxième et troisième années de service comme médecins ou pharmaciens auxiliaires.

„Les jeunes gens pourvus du diplôme de vétérinaires civils ou admis en quatrième année qui ont subi avec succès, à la fin de leur première année de service, l'examen de vétérinaire auxiliaire, sont nommés à cet emploi et accomplissent leurs deuxième et troisième années de service comme vétérinaires auxiliaires.

„Les étudiants en médecine, en pharmacie et les élèves vétérinaires pourront être autorisés, après une première année de service, à demander des sursis pour achever leurs études.

„Ils seront ensuite appelés pour terminer leurs deux années de service, qu'ils accompliront comme médecins, pharmaciens ou vétérinaires auxiliaires.

„S'ils ont leur diplôme de docteur en médecine, de pharmacien ou de vétérinaire, ils pour-

Digitized by Google

sont accomplir le dernier semestre de leur troisième année de service comme médecin ou pharmacien aide-major de réserve ou aide-vétérinaire.

„Les sursis ne pourront être accordés à ces étudiants que jusqu'à l'âge de 27 ans révolus."

Art. 16.

L'article 26 de la loi du 21 mars 1905 est remplacé par la disposition suivante:

„Les élèves des écoles normales et les instituteurs seront, pendant leur présence sous les drapeaux, astreints à un séjour minimum de trois mois à l'École normale de gymnastique."

Art. 17.

Les limites d'âge prévues par les lois, décrets et arrêtés pour l'admission aux concours, emplois de l'État, des départements et des communes sont reculées d'un an pour les jeunes gens ayant accompli trois années de service militaire. Elles sont abaissées d'un an par année de service militaire non accomplie. Toute année pendant laquelle il a été fait quatre mois de service compte pour une année de service.

Art. 18.

L'article 32 de la loi du 21 mars 1905 est remplacé par les dispositions suivantes:

„Tous les hommes reconnus aptes au service militaire sont tenus d'accomplir effectivement la même durée de service.

„Tout Français reconnu propre au service militaire fait partie successivement:

„De l'armée active pendant trois ans;

„De la réserve de l'armée active pendant onze ans;

„De l'armée territoriale pendant sept ans;

„De la réserve de l'armée territoriale pendant sept ans.

„Le service militaire est réglé par classe. L'armée active comprend, indépendamment des hommes qui ne proviennent pas des appelés, tous les jeunes gens déclarés propres au service militaire armé et auxiliaire et faisant partie des trois derniers contingents incorporés."

Art. 19.

Le 6e paragraphe de l'article 33 de la loi du 21 mars 1905 est modifié ainsi qu'il suit:

„Dans le cas où les circonstances paraîtront l'exiger, le Ministre de la Guerre et le Ministre de la Marine sont autorisés à conserver temporairement sous les drapeaux la classe qui a terminé sa troisième année de service. Notification de cette décision sera faite aux Chambres dans le plus bref délai possible."

Art. 20.

L'article 35 de la loi du 21 mars 1905 est complété comme suit:

„Les jeunes gens appelés sous les drapeaux pour y accomplir la durée légale du service sont classés dans les différents corps de troupe suivant les règles fixées par le Ministre de la Guerre pour l'incorporation annuelle du contingent. Aucun d'eux ne peut être l'objet d'une affectation spéciale qui ne serait pas conforme à ces règles."

Art. 21.

L'article 38 de la loi du 21 mars 1905 est remplacé par les dispositions suivantes:

„Les militaires engagés ou appelés sous les drapeaux au titre des contingents annuels, accomplissant la durée légale du service, pourront, en dehors des dimanches et jours fériés, obtenir des congés ou permissions jusqu'à concurrence d'un total de cent vingt jours, au cours de leurs trois années de service. En dehors des périodes de fêtes légales, le nombre des hommes simultanément absents ne dépassera pas, dans chaque unité, 10% de l'effectif fixé par la loi des cadres des différentes armes ou services.

„Toutefois, à deux périodes dans l'année fixées par l'autorité militaire, mais qui ne pourront pas au total excéder deux mois, le pourcentage pourra être de 20%.

„Les hommes exerçant la profession d'agriculteur pourront, de préférence aux autres, obtenir leurs permissions au moment des travaux des champs, en une ou deux périodes.

„La qualité d'agriculteur sera reconnue, pour les appelés, au moment de leur passage devant le conseil de revision, pour les engagés volontaires par le bureau de recrutement, après enquête de la gendarmerie.

„Les périodes de travaux agricoles seront déterminées annuellement par les conseils généraux dans leur session d'avril ou, à leur défaut, par les commissions départementales. Ces décisions seront notifiées par les soins des préfets à l'autorité militaire, qui en tiendra compte pour accorder les permissions agricoles.

„Les autorités militaires tiendront compte également de ces décisions pour fixer l'époque de convocation des réservistes agriculteurs dans les conditions compatibles avec les intérêts du service.

„Ces congés ou permissions ne pourront être supprimés qu'en cas de punition grave.

„Les militaires incorporés en Corse, en Algérie ou aux colonies, titulaires de permissions, bénéficieront de la réduction du quart de place pour leur transport sur les bateaux des compagnies de navigation.

„Les militaires servant aux colonies ou dans les pays de protectorat, auxquels les nécessités de service ou le défaut de ressources n'auront pas permis de profiter de tout ou partie des cent vingt jours de permission, pourront en bénéficier en une seule fois immédiatement avant leur libération."

Art. 22.

L'article 39 de la loi du 21 mars 1905 est complété par le paragraphe suivant:

„Néanmoins, ceux des militaires dont la conduite aura été satisfaisante depuis leurs punitions pourront bénéficier d'une réduction partielle ou même totale, après comparution devant un conseil de discipline régimentaire dont la composition sera réglée par décret."

Art. 23.

Le treizième paragraphe de l'article 41 de la loi du 21 mars 1905, relatif à la revue d'appel des hommes de la réserve de l'armée territoriale, est complété par la disposition suivante:

„La décision ministérielle qui prescrit cette revue doit être motivée et spéciale aux unités ou fractions d'unités qu'il est utile de convoquer."

Art. 24.

L'article 41 de la loi du 21 mars 1905 est complété par la disposition suivante:

Digitized by Google

„Indépendamment de la période d'instruction à laquelle ils sont astreints tous les deux ans, les officiers de complément peuvent accomplir, chacune des autres années, une période de quinze jours avec solde."

Art. 25.

Les trois derniers paragraphes de l'article 50 de la loi du 21 mars 1905, modifiés par la loi du 11 mars 1913, sont remplacés et complétés par les dispositions suivantes:

„Tous les ans, les jeunes gens d'au moins dix-huit ans, remplissant les conditions d'aptitudes physiques et pourvus du certificat d'aptitude militaire institué par la loi du 8 avril 1905, seront admis à contracter, au moment de l'incorporation de la classe, dans le corps de leur choix, et jusqu'à concurrence du nombre fixé par le Ministre pour chaque corps, un engagement spécial de trois ans, dit de devancement d'appel.

„Les jeunes gens d'au moins dix-neuf ans non pourvus du certificat d'aptitude militaire et réunissant les conditions fixées par la loi de recrutement pourront être admis à contracter, dans les troupes métropolitaines, des engagements de trois ans.

Le Ministre de la Guerre déterminera les corps dans lesquels seront admis les engagés de chaque subdivision de région, les époques auxquelles ces engagements seront souscrits, ainsi que leur nombre pour chaque corps.

„Les deux dispositions énoncées ci-dessus prendront fin trois ans après la promulgation de la présente loi, si l'éducation militaire de la jeunesse n'a pas été organisée par une loi dans l'ensemble du pays.

„Les jeunes gens âgés d'au moins dix-huit ans qui sont désireux d'aller se fixer, à l'expiration de leur service militaire, soit en Algérie, soit dans une colonie française, soit dans les pays de protectorat, soit à l'étranger hors d'Europe et des pays limitrophes de la Méditerranée, sont admis, s'ils remplissent les conditions prévues à l'article 50 de la loi du 21 mars 1905, à contracter, au moment de l'incorporation de la classe, un engagement spécial de trois ans six mois, dit de devancement d'appel, pour résidence dans une colonie française ou à l'étranger hors d'Europe. Ils auront la faculté d'être mis en congé à l'expiration de leur troisième année de service, s'ils ont obtenu un certificat de bonne conduite. Dans les six mois qui suivent leur libération, ces jeunes gens devront se rendre en Algérie, dans une colonie française, dans un pays de protectorat ou à l'étranger hors d'Europe et des pays limitrophes de la Méditerranée et faire certifier chaque année, pendant cinq années consécutives, leur présence dans les pays d'outre-mer par le gouverneur de la colonie ou l'agent diplomatique français, suivant le cas.

„Les jeunes gens visés à l'alinéa précédent qui, dans les six mois qui suivront leur libération, n'auront pas justifié de leur établissement effectif outre-mer, ceux qui, au cours de leur délai quinquennal, séjourneront plus de trois mois en France dans le courant de la même année, et ceux qui rentreront en France définitivement avant l'expiration du délai quinquennal seront tenus d'accomplir six mois de service supplémentaire.

„Les mêmes facilités d'engagement par devancement d'appel sont accordées aux jeunes gens nés ou déjà fixés à l'étranger. Les certificats prévus n'ont, en ce cas, qu'à être envoyés pendant un nombre d'années suffisant à parfaire une période quinquennale de résidence fixe à l'étranger en tenant compte du nombre des années qu'ils y auraient passées antérieurement à leur engagement.

„L'affectation aux divers corps de troupe des jeunes gens admis à contracter un engagement dit de devancement d'appel sera faite par les bureaux de recrutement."

Art. 26.

L'article 51 de la loi du 21 mars 1905 est modifié ainsi qu'il suit:

„Les jeunes gens réunissant les conditions prévues à l'article 50 ci-dessus peuvent contracter, pour les troupes métropolitaines, des engagements de quatre et cinq ans et, pour les troupes coloniales, ainsi que pour certains corps métropolitains d'Afrique désignés par le Ministre de la Guerre, des engagements de trois, quatre et cinq ans, sous réserve toutefois, pour les troupes coloniales, de la restriction imposée par le paragraphe 1° de l'article 50.

„Le service militaire compte, pour les engagés, du jour de la signature de l'acte d'engagement. Ils passent dans la réserve à l'expiration de leur service actif et suivent ensuite le sort de la classe incorporée dans l'année de leur engagement.

„Les jeunes gens qui contractent un engagement volontaire de quatre ou cinq ans ont le droit de choisir leur arme et leur corps, sous réserve des conditions d'aptitude physique exigées pour cette arme. Ces engagements de quatre ou cinq ans sont admis à des dates fixées par le Ministre de la Guerre."

Art. 27.

Le dernier paragraphe de l'article 52 de la loi du 21 mars 1905 est modifié ainsi qu'il suit:

„Le temps ainsi passé sous les drapeaux sera, pour ces engagés, déduit des trois années de service actif."

Art. 28.

Les 1er, 2e et 4e paragraphes de l'article 54 et le 1er paragraphe de l'article 55 de la loi du 21 mars 1905 sont modifiés par les dispositions suivantes:

„Les rengagements sont renouvelables jusqu'à une durée totale de quinze années de service pour les sous-officiers ou anciens sous-officiers de l'armée métropolitaine, pour les caporaux, brigadiers ou soldats de cette armée, occupant certains emplois désignés par le Minstre de la Guerre, pour les militaires de tous grades de l'armée coloniale, du régiment de sapeurs-pompiers de Paris, et de certains corps de l'armée métropolitaine d'Afrique désignés par le Ministre;

„De dix années pour les brigadiers et soldats dans les régiments de cavalerie et les batteries des divisions de cavalerie;

„Et de cinq années pour les brigadiers, caporaux et soldats des autres troupes métropolitaines.

Digitized by Google

„Dans les limites indiquées ci-dessus, les militaires de toutes armes et de tous grades peuvent contracter des rengagements de six mois, un an, dix-huit mois, deux, trois, quatre et cinq ans.

„Peuvent être maintenus sous les drapeaux comme rengagés après quinze ans de services:

„1° Les militaires de toutes armes et de tous grades, pourvus dans les différents corps et services de certains emplois déterminés par le Ministre de la Guerre;

„2° Les militaires de la gendarmerie, de la justice militaire, du régiment de sapeurs-pompiers de Paris, de la remonte, et le personnel employé dans les écoles militaires;

„La durée maxima des rengagements successifs que peuvent contracter les militaires ayant plus de quinze ans de services est fixé à deux années; l'âge maximum auquel ils sont rayés des cadres est de cinquante ans, à l'exception des militaires occupant certains emplois sédentaires fixés par le Ministre de la Guerre, et qui peuvent être maintenus jusqu'à soixante ans. Les militaires de la gendarmerie pourront être maintenus jusqu'à l'âge de cinquante-cinq ans."

Art. 29.

L'article 58 de la loi du 21 mars 1905 est supprimé.

Art. 30.

Le deuxième paragraphe de l'article 60 de la loi du 21 mars 1905 est remplacé par la disposition suivante:

„Tout militaire lié au service pour une durée supérieure à la durée légale a droit, à partir du commencement de la quatrième année de présence sous les drapeaux, à une haute paye journalière dont le tarif est fixé par le Ministre de la Guerre pour chaque grade et pour chacune des catégories ci-après:

„1° Troupes et services de l'armée coloniale;

„2° Cavalerie et artillerie des divisions de cavalerie;

„3° Autres troupes et services de l'armée métropolitaine."

Art. 31.

Les six premiers paragraphes de l'article 61 de la loi du 21 mars 1905, modifiée par la loi du 10 juillet 1907, sont remplacés par les dispositions suivantes:

„Tout militaire des troupes métropolitaines qui contracte un engagement ou rengagement de manière à porter son service à quatre ou cinq années a droit à une prime.

„Les militaires des troupes coloniales et de certains corps métropolitains d'Afrique désignés par le Ministre de la Guerre, y compris ceux ayant contracté un engagement dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 51 de la loi du 21 mars 1905, ont droit à une prime à partir du commencement de leur quatrième année de service jusqu'à la dixième inclusivement.

„Le taux de la prime varie suivant le temps que l'engagé ou le rengagé s'engage à passer sous les drapeaux et suivant le corps où il s'engage à servir.

„Conformément aux règles qui seront fixées par décret, la prime peut n'être acquise à l'engagé ou au rengagé qu'au moment de sa libération ou bien lui être payée en partie le jour de la signature de son engagement ou de son rengagement.

„Le reliquat lui en est alors payé soit par annuités égales, soit en un seul versement au moment où il quitte le service. La partie de la prime constituant le dernier versement est augmentée de l'intérêt simple à 2 fr. 50 %.

„Le Ministre de la Guerre fait connaître annuellement, à la date du 1er janvier, les tarifs des primes des sous-officiers, caporaux, brigadiers et soldats dans les différents corps."

Art. 32.

L'article 64 de la loi du 21 mars 1905 est modifié comme suit:

„Les militaires ayant accompli au moins quatre années de service ou une période de séjour aux colonies sont dispensés de la première des périodes d'exercices de la réserve.

„Ceux ayant accompli au moins cinq ans de service sont dispensés des deux périodes d'exercices de la réserve."

Art. 33.

L'article 65, 9e paragraphe, de la loi du 21 mars 1905, est modifié comme suit:

„Les sous-officiers de toutes armes qui, après avoir servi cinq ans au moins au delà de la durée légale, seraient réformés avant d'avoir acquis des droits à la pension proportionnelle, toucheront, pendant un temps égal à la moitié de la durée de leurs services effectifs, une solde de réforme égale au montant de la pension proportionnelle de leur grade."

Ce même article est complété par les paragraphes suivants:

„La pension civile ou le secours concédés à la veuve ou aux orphelins d'un fonctionnaire ou employé civil d'une administration publique ou de toute autre administration où des emplois sont réservés aux anciens militaires, décédé titulaire d'une pension proportionelle au titre militaire ,seront décomptés sur la totalité des services tant militaires que civils du mari ou du père. Chaque année de service militaire sera décomptée à raison de un vingt-cinquième de la pension ou du secours auquel cette veuve ou ces orphelins auraient eu droit si le mari ou le père avait accompli vingt-cinq années de services militaires.

„Il sera procédé, dans des conditions analogues, par une loi spéciale, à l'attribution de pensions ou de secours à la veuve ou aux orphelins des anciens militaires titulaires d'une pension proportionnelle, mais n'étant pas pourvus d'un emploi de l'Etat."

Art. 34.

Le deuxième paragraphe de l'article 69 de la loi du 21 mars 1905, modifié par la loi du 10 juillet 1907, est remplacé par les dispositions suivantes:

„Les emplois désignés au tableau F également annexé à la présente loi sont réservés, dans les mêmes conditions, aux sous-officiers, brigadiers et caporaux de toutes armes qui ont accompli au moins quatre ans de service, et aux simples

Digitized by Google

soldats ayant accompli au moins cinq ans de service dans la cavalerie ou l'artillerie des divisions de cavalerie. Un certain nombre des emplois de ce dernier tableau sont réservés aux militaires de tous grades de l'armée coloniale ayant 15 années de service, dont 10 au moins dans l'armée coloniale, et aux militaires de tous grades de certaines unités métropolitaines d'Afrique désignées par le Ministre, ayant accompli 15 années de service dont 10 au moins dans des corps; ces militaires ont également droit aux autres emplois du même tableau."

Les 4e et 5e paragraphes de l'article 69 de la loi du 21 mars 1905 sont supprimés.

Art. 35.

Les emplois de facteurs adultes des télégraphes, à Paris et dans les départements, sont réservés en totalité aux jeunes facteurs arrivés à leur majorité, pour permettre leur titularisation.

25% des emplois de facteurs à Paris et de facteurs de ville dans les départements sont laissés à la disposition de l'Administration pour assurer l'avancement du personnel local, rural et ruburbain et la réintégration des jeunes facteurs des télégraphes.

25% des emplois de facteurs locaux et ruraux sont réservés aux facteurs auxiliaires remplissant les conditions qui seront déterminées par l'Administration et aux candidats civils appartenant de préférence à des familles nombreuses et réunissant les conditions réglementaires.

Le tableau G annexé à la loi du 21 mars 1905 est en outre modifié comme suit:

Administration centrale.

Personnel subalterne permanent (autre que les gardiens de bureau) 75%

Art. 36.

L'article 71 de la loi du 21 mars 1905 est supprimé.

Art. 37.

L'article 77 de la loi du 21 mars 1905 est complété par le paragraphe suivant:

„Les militaires libérés après quinze ans de service dans les corps métropolitains d'Afrique désignés par le Ministre de la Guerre auront droit aux mêmes avantages que les militaires des troupes coloniales en ce qui concerne les emplois réservés visés au 2e paragraphe de l'article 69 de la loi du 21 mars 1905 et les concessions visées par le présent article."

Art. 38.

Le quatrième paragraphe de l'article 90 de la loi du 21 mars 1905 est remplacé par la disposition suivante:

„En cas de mobilisation générale, les hommes valides qui ont terminé leurs vingt-huit ans de service sont incorporés avec la réserve de l'armée territoriale, sans cependant pouvoir être appelés à servir hors du territoire de la colonie où ils résident."

Art. 39.

L'article 94 de la loi du 21 mars 1905 est complété par la disposition suivante:

„Une loi, qui devra être promulguée dans un délai maximum d'un an après la promulgation de la présente loi, déterminera le nombre supplémentaire des médailles militaires à mettre à la disposition du Ministre de la Guerre et la répartition des médailles militaires entre les divers corps et armes."

Art. 40.

Sont supprimés du tableau E les emplois de chefs de brigade de gendarmerie et du tableau G les emplois de gendarme à pied et à cheval.

Dispositions transitoires et particulières.

Art. 41.

La présente loi n'est pas applicable aux appelés appartenant aux classes de 1910, 1911 et 1912, qui demeurent régies par la loi du 21 mars 1905.

Toutefois, les dispositions de l'article 18 relatives à la nouvelle durée du service dans les réserves seront appliquées aux hommes de toutes les classes, appelés ou recensés en vertu des lois antérieures, libérés ou non du service militaire actif, à l'exception des hommes actuellement dégagés par leur âge de toute obligation militaire.

Les jeunes gens, qui, au moment de la promulgation de la présente loi, servent comme engagés spéciaux par devancement d'appel, demeurent régis, quelle que soit leur classe de recrutement, par les clauses de l'engagement qu'ils ont souscrit par application de l'article 50 de la loi du 21 mars 1905.

A partir de la promulgation de la présente loi et seulement jusqu'au jour de l'incorporation de la classe de 1912, les jeunes gens de cette classe, engagés pour trois ans depuis le 1er janvier 1913, seront, sur leur demande, assimilés, au point de vue de la date de leur libération, aux hommes de la classe à laquelle ils appartiennent.

Ils perdront de ce fait tout droit aux primes et hautes payes.

Ceux qui ne réclameront pas le bénéfice de cette mesure auront droit à une haute paye à partir de la troisième année de service et à une prime de libération de trois cents francs.

Les dispositions nouvelles relatives aux engagements et rengagements entreront immédiatement en vigueur. Les militaires qui servent en qualité de commissionnés conserveront cette situation jusqu'à leur libération, à moins qu'ils ne demandent eux-mêmes à continuer à servir comme rengagés.

Sont et demeurent en vigueur les dispositions de la loi du 21 mars 1905 qui ne sont pas contraires à la présente loi.

Des décrets détermineront les mesures d'exécution de la présente loi.

Art. 42.

La disposition du septième paragraphe de l'article 13 de la présente loi relatif au concours d'admission à l'Ecole spéciale militaire ou à l'Ecole polytechnique ne sera applicable que cinq ans après la promulgation de la présente loi.

Art. 43.

Par mesure transitoire, un sursis d'office est accordé aux jeunes gens de la classe de 1913 qui n'auront pas répondu à l'appel de leur classe, lorsque ces jeunes gens seront domiciliés à l'étranger.

Digitized by Google

Art. 44.

Sont autorisés, du 15 août au 15 novembre 1913, dans les limites fixées par le Ministre:

1° Les devancements d'appel pour les jeunes gens de 18, 19, 20 ans; par mesure transitoire exceptionnelle, seront admis les devancements d'appel des jeunes gens de 18 ans non pourvus du certificat d'aptitude militaire;

2° Les rengagements des hommes libérables de toutes armes: rengagement d'un an, avec haute paye de 1 franc par jour et prime de libération de 500 francs; rengagements de deux ans, avec haute paye de 1 franc et prime de libération de 1.100 francs;

3° Dans les mêmes conditions de durée, de haute paye et de prime, — mais la prime étant payée au jour du rengagement — le rengagement des soldats ayant accompli leur service militaire et obtenu, à leur libération, le certificat de bonne conduite, n'ayant encouru aucune condamnation et ne dépassant pas 26 ans au 31 décembre de l'année de leur engagement.

Art. 45.

Les casernes nouvelles et les casernes anciennes, après achèvement de leurs travaux d'aménagement et de réparations, ne pourront être utilisées qu'après avoir été reçues et déclarées en état de salubrité nécessaire et suffisant par le service de santé.

Art. 46.

Les Français ou naturalisés Français nés à l'étranger hors d'Europe ou des pays limitrophes de la Méditerranée et y résidant peuvent être admis à bénéficier des dispositions concernant les Français résidant dans les colonies ou pays de protectorat visés à l'article 90 de la loi du 21 mars 1905.

Ils accomplissent, dans ce cas, leur service militaire dans une des colonies les plus voisines, suivant la répartition arrêtée par décret rendu sur la proposition des Ministres de la Guerre et des Affaires Etrangères, sous réserve des dispositions contenues au troisième alinéa de l'article 90 précité.

Ces dispositions sont également applicables aux Français ou naturalisés Français qui se sont établis à l'étranger hors d'Europe ou des pays limitrophes de la Méditerranée avant l'âge de 18 ans ou qui s'y sont établis après cet âge, s'ils n'ont pu, pour cause d'inaptitude physique, contracter l'engagement prévu à l'article 25 de la présente loi.

Les jeunes gens visés au présent article doivent, en cas de mobilisation, rejoindre dans le plus bref délai leur corps d'affectation.

S'ils revenaient en France avant leur passage dans l'armée territoriale, ils devraient accomplir ou compléter dans un corps de la métropole le temps de service dans l'armée active prescrit par l'article 18, sans toutefois pouvoir être retenus sous les drapeaux au delà de la date où leur classe d'origine passe dans l'armée territoriale.

Pendant les periodes de résidence obligatoire à l'étranger prévues par les dispositions du présent article, les intéressés sont admis à faire en France, chaque année, des séjours de trois mois.

Art. 47.

Dans le délai de six mois à partir de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présentera un projet de loi réglant les conditions de recrutement des indigènes en Algérie, aux colonies et dans les pays de protectorat.

Art. 48.

Il est ajouté à l'avant-dernier paragraphe de l'article 28 de la loi du 21 mars 1905 la disposition suivante:

„Il en est de même de tous actes, de quelque nature qu'ils soient, faits pour l'exécution de l'article 22.“

Art. 49.

Pendant la durée de leur service dans l'armée active, ne sont pas assujettis à l'impôt personnel et mobilier les hommes de troupe mariés dont la cote ne dépasse pas 10 francs en principal.

Art. 50.

L'article 12 de la présente loi est applicable aux réservistes, aux territoriaux et à leur famille pendant l'accomplissement de leurs périodes d'instruction.

Toute disposition contraire est abrogée.“

Voyz tableau page 271.

Naturellement, ces mesures militaires, sans compter celles qui avaient déjà été prises pour le renforcement de la flotte de guerre, entraînent des dépenses formidables qui se chiffrent par centaines de millions. Dès lors, le problème militaire s'est compliqué d'un problème financier extrêmement difficile et d'une solution urgente. Cela a mis au premier plan, pour 1914, la question de la réforme fiscale.

Paragraphe 2.

La réforme fiscale.

Au cours de la discussion de la loi militaire, le Gouvernement avait, sur la demande d'un grand nombre de députés socialistes ou radicaux, promis que, pour couvrir les dépenses militaires, des ressources nouvelles seraient créées au moyen d'impôts qui pèseraient sur les classes possédantes. Il avait même promis que ces projets d'impôts

Digitized by Google

Tableau annexé.

Effectifs minima des unités des différentes armes.

<table>
<tr><th rowspan="2"></th><th colspan="2">Infanterie</th><th>Cavalerie</th><th colspan="4">Artillerie</th></tr>
<tr><th>Compagnie d'infanterie et de zouaves de France.
1</th><th>Compagnie de chasseurs à pied.
2</th><th>Régiment de cavalerie.
3</th><th>Batterie montée et d'artillerie lourde.
4</th><th>Batterie à cheval.
5</th><th>Batterie de montagne.
6</th><th>Batterie à pied.
7</th></tr>
<tr><td>Unités à effectif normal . . . . .</td><td>140</td><td>"</td><td rowspan="2">740</td><td>110</td><td rowspan="2">175</td><td rowspan="2">140</td><td>120</td></tr>
<tr><td>Unités à effectif renforcé . . . .</td><td>200</td><td>200</td><td>140</td><td>160</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th rowspan="2"></th><th colspan="7">Génie</th></tr>
<tr><th>Compagnie de sapeurs mineurs.
1</th><th>Compagnie de télégraphistes.
2</th><th>Compagnie de chemins de fer.
3</th><th>Compagnie de radiotélégraphistes.
4</th><th>Compagnie de sapeurs conducteurs.
5</th><th>Compagnie d'aéronautique.
6</th><th>Détachement de projecteurs.
7</th></tr>
<tr><td>Unités à effectif normal . . . . .</td><td>140</td><td rowspan="2">140</td><td rowspan="2">200</td><td rowspan="2">220</td><td rowspan="2">130 fort.
90 faible.</td><td rowspan="2">150</td><td rowspan="2">50</td></tr>
<tr><td>Unités à effectif renforcé . . . .</td><td>200</td></tr>
</table>

Digitized by Google

seraient soumis au Parlement avant la fin de la session ordinaire. De fait, le Parlement fut saisi d'une série de projets financiers; mais ils étaient si mal étudiés et si mal combinés que le Gouvernement ne les avait sans doute présentés que pour montrer que la question financière le préoccupait sérieusement. A la rentrée des Chambres, le 6 novembre 1913, le Gouvernement a remis à la Chambre des députés un nouveau programme financier tout différent de celui qui avait eu ses préférences quelques mois auparavant.

Les grandes lignes de ce programme étaient les suivantes:

1° Emission d'un emprunt de 1300 millions en 3% perpétuel, destiné à couvrir une partie du déficit budgétaire.

Les titres de rente à émettre non seulement bénéficieraient des exemptions fiscales actuelles, mais encore mention serait faite, sur les titres, de cette exemption. Il était entendu par là que jamais, dans l'avenir, les impôts sur les valeurs mobilières et, en particulier, l'impôt sur le revenu ne frapperaient ces titres de rente, non plus que les titres de rentes existantes. — Une Caisse d'amortissement devait être organisée pour assurer l'amortissement automatique de cet emprunt.

2° Une série d'impôts nouveaux étaient proposés: en particulier, une taxe successorale sur le capital devant produire 72 millions.

Ce programme financier a soulevé les plus vives critiques. Les adversaires du Gouvernement de M. Barthou l'ont accusé de méconnaître les promesses faites. Il avait été promis que des impôts nouveaux sur les classes riches seraient établis en quantité suffisante pour couvrir les dépenses militaires; or, le Gouvernement proposait un emprunt, mesure favorable aux classes possédantes et aux capitalistes, et des impôts choisis au petit bonheur sans autre préoccupation que d'obtenir coûte que coûte des ressources. C'est, disait-on, une politique fiscale favorable à la classe bourgeoise; c'est une politique égoïste, qui soulèvera l'indignation des classes laborieuses. L'émission d'un emprunt en perpétuel pour couvrir un déficit budgétaire est une politique financière exécrable, qu'un grand Etat comme la France ne saurait pratiquer. Enfin, la promesse d'exemption fiscale à tout jamais des titres de rente à émettre et des titres déjà émis est non seulement une monstruosité juridique, une promesse qu'un Parlement ne peut pas faire parce qu'il ne peut pas lier les Parlements et les générations futures, mais encore parce qu'une pareille exemption bouleverserait l'économie de la grande réforme fiscale votée par la Chambre des députés en 1909 et actuellement soumise au Sénat. Le projet d'impôt sur le revenu voté par la Chambre des députés en 1909 suppose essentiellement que tous les revenus sont soumis à l'impôt: une cédule spéciale vise les rentes; l'exemption fiscale, en supprimant cette cédule, briserait le projet adopté par la Chambre.

Ces arguments ont fait impression sur la majorité des députés. Le Cabinet Barthou a été mis en minorité le 2 décembre 1913 et obligé de se retirer. Un Cabinet radical-socialiste présidé par M. Doumergue, et ayant pour ministre des finances M. Caillaux, a assumé la redoutable tâche d'effectuer la réforme fiscale et la solution du problème financier [1]). Ce sera, sans doute, l'oeuvre capitale de l'année 1914.

1) Voici la partie financière de la Déclaration ministérielle, lue à la Chambre des députés, le 11 décembre 1913:

„Notre premier souci sera d'assurer le vote, dans le plus bref délai, du budget de 1914, dont nous nous efforcerons, en faisant appel au concours, toujours si dévoué pour le bien de l'Etat, de vos Commissions financières, de reviser les propositions de dépenses et les moyens d'équilibre. Nous présenterons au Parlement les textes législatifs qui nous paraîtront utiles pour faire face aux dépenses

Digitized by Google

Les difficultés financières ont exercé, sur le Sénat et sur la Commission sénatoriale, une pression en vue de les décider à achever l'examen préparatoire du projet d'impôt sur le revenu voté par la Chambre en 1909. Les procédés dilatoires ont dû prendre fin devant les injonctions de la Chambre et les invitations de plus en plus pressantes du Gouvernement. A contre-coeur, la Commission sénatoriale s'est résignée en décembre 1913 à déposer son rapport et ses propositions.

Comme on pouvait s'y attendre, le projet de la Commission sénatoriale ne ressemble en rien au projet démocratique adopté par les députés. On s'étonnerait qu'il ait fallu quatre ans à la Commission sénatoriale pour aboutir à un pareil projet, si l'on ne connaissait les tactiques ordinaires du Sénat. On trouvera plus loin une analyse de la proposition présentée par M. Aimond, au nom de la Commission sénatoriale, et contre laquelle le ministre des finances M. Caillaux a très nettement pris position. Les élections générales d'avril 1914 se feront sur la question de la réforme fiscale et de l'impôt sur le revenu. Le gros effort des partis radical, radical-socialiste et socialiste portera sur ce point, afin de pouvoir exercer, en cas de succès aux élections, une pression décisive sur le Sénat.

Voici l'analyse détaillée du rapport de M. Aimond.

Le programme que s'est tracé la commission sénatoriale était le suivant:

1° Recherche des conséquences financières du projet voté par la Chambre;

2° Etendue de la réforme à accomplir;

3° Bases et assiette de l'impôt général sur le revenu.

Comment sur ces trois points la commission s'est-elle mise d'accord?

Sur ce premier point — recherche des conséquences financières du projet — le rapporteur constate que l'équilibre de la réforme à la suite des votes de la Chambre est profondément troublé, que le déficit visible dès aujourd'hui dépasse 74 millions et qu'un autre déficit, invisible actuellement, viendra s'ajouter au premier du fait de la fuite des coupons internationaux, du développement extraordinaire que prendront les

---

extraordinaires de la défense nationale. Nous ferons en sorte qu'un nombre restreint d'exercices supporte le poids de ces charges.

La situation financière, que nous saisirons la première occassion d'exposer au Parlement, dans son ensemble et dans ses détails, sera d'ailleurs l'objet de nos préoccupations essentielles.

Le vote dont nous sommes issus a marqué l'adhésion de la Chambre au projet d'impôt général sur le revenu, frappant tous les citoyens et tous les revenus, tel qu'il était sorti des délibérations de l'Assemblée précédente. Le Gouvernement s'emploiera à faire aboutir cette grande réforme devant le Sénat et il fera tous ses efforts pour qu'elle devienne définitive à l'époque même où sera voté le budget de 1914.

Il entend poursuivre, en même temps et par les mêmes méthodes, l'institution d'impôts sur la richesse acquise, qui auront pour objet de couvrir les charges que nos budgets auront à supporter du fait des lois militaires.

Le vote de ces grands impôts démocratiques nous paraît indispensable, à la fois pour subvenir aux frais nouveaux de la défense du pays, pour assurer le développement de l'outillage national également nécessaire à la prospérité de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, pour accomplir l'oeuvre de dégrèvements équitables et mesurés que le parti républicain, soucieux de la justice contributive comme de la justice sociale, s'est engagé à mener à bonne fin, et aussi pour donner à notre système fiscal l'élasticité qui lui est nécessaire et qui, aujourd'hui, ne fait défaut à aucun des grands pays du monde. Ainsi seulement vous pourrez doter la France des finances libres et fortes qui sont indispensables à sa sécurité, à son développement et à sa grandeur.

Le grave problème de la défense nationale est étroitement lié à celui de la justice fiscale. L'impôt du sang pèse, en effet, d'autant plus lourdement sur les classes pauvres que l'impôt du fisc, inéquitablement réparti, leur réclame plus que leur dû et va au delà de leurs facultés contributives. En instaurant la justice fiscale, en évitant, avec soin, de laisser accroître, par des gaspillages, les dépenses nécessaires, mais formidables, qu'exige la sécurité de la patrie, nous rendrons moins lourd le nouveau sacrifice que la loi de trois ans vient d'imposer au pays, vous savez dans quelles circonstances et à la suite de quels événements. Ceux-ci nous ont démontré la nécessité de fortifier notre puissance militaire, non point dans des intentions agressives — nous tenons à le déclarer hautement après nos prédécesseurs — mais dans l'unique but de garantir la paix par l'affirmation d'une force capable d'inspirer le respect."

Digitized by Google

cotes irrécouvrables et des frais considérables qu'exigeront l'assiette et le recouvrement des nouveaux impôts.

Sur le second point — étendue de la réforme à accomplir — le rapporteur écrit que la Chambre elle-même a manifesté son opinion, lorsque, en votant les amendements Renard et Malvy, elle a retenu dans le cadre actuel de la réforme l'étude de:

1° Un impôt général sur le revenu en remplacement de la personnelle-mobilière et des portes et fenêtres supprimées;

2° La revision des impôts cédulaires foncier bâti, foncier non bâti, valeurs mobilières.

Il y aura lieu de poursuivre dans une autre étape la réforme des patentes et d'étudier la création de nouvelles cédules pour les revenus qui ne sont pas encore à l'heure actuelle directement frappés.

Sur le troisième point — base et assiette de l'impôt — les principes sur lesquels la commission a édifié son oeuvre sont ainsi définis:

1° Base aussi large que possible, le nombre des assujettis ne devant être limité que par un minimum d'existence non imposable. Ce minimum non imposable, la commission l'a fixé:

A 1.000 francs dans les communes de 2.000 habitants et au dessous;

A 1.250 francs dans les communes de 2.001 à 5.000 habitants;

A 1.500 francs dans les communes de 5.001 à 10.000 habitants;

A 1.750 francs dans les communes de 10.000 habitants et au dessus;

A 2.000 francs à Paris.

En outre, la commission a prévu l'application, par personne à la charge de chaque contribuable, enfants de moins de 16 ans et ascendants sans ressources, d'une réduction variant de 100 francs, dans les petites communes, à 200 francs à Paris.

2° Dégression de l'impôt. La commission a adopté le principe qui consiste à diminuer l'impôt à mesure que diminue le revenu;

3° Déclaration facultative combinée avec une évaluation administrative et l'emploi d'un certain nombre de signes extérieurs.

A ce propos, le rapporteur rappelle que la Chambre, à la suite de M. Caillaux, s'était prononcée pour la déclaration obligatoire. La commission a considéré que les mesures de contrôle proposées étaient insuffisantes et que, de ce fait, un tiers de la matière imposable échapperait à l'impôt. D'autre part, la déclaration obligatoire, dit M. Aimond, aurait pour effet certain de faire retomber la plus grande partie du poids de l'impôt sur les revenus qu'on ne peut pas dissimuler, revenus industriels et commerciaux, traitements des fonctionnaires, revenus mobiliers des mineurs, etc.

La déclaration facultative des revenus, évalués par l'administration d'après les signes extérieurs, est, au contraire, un moyen suffisamment efficace pour assurer le rendement de l'impôt.

„Nous avons d'abord étudié chacun de ces moyens pris isolément, et nous nous sommes aperçus bientôt qu'aucun d'eux ne pourrait servir à lui seul de base à l'établissement d'un impôt général sur le revenu.“

M. Aimond termine ainsi ce chapitre:

„Le système que nous proposons a, sur celui qui nous vient de la Chambre, un avantage considérable: grâce aux signes extérieurs, nous sommes assurés d'un minimum de rendement et d'une sécurité relative que nous ne trouvons dans aucun autre système.

„Dans le système de la Chambre, en effet, un gros rentier, dont les revenus seraient constitués uniquement par des coupons de valeurs étrangères, pourrait, en prenant quelques précautions, jouir en France de ses revenus sans payer ni l'impôt cédulaire, ni l'impôt complémentaire, ni, naturellement, la personnelle-mobilière ou les portes et fenêtres. Sur quoi, en effet, pourra-t-il être imposé d'office? En dehors de la 3e catégorie, il n'a aucun revenu cédulaire; son nom ne figure sur aucune matrice et ses revenus mobiliers consistent uniquement en revenus de valeurs étrangères qu'il encaisse régulièrement à Bruxelles ou en Suisse; comment, dans ces conditions, l'administration pourra-t-elle faire jouer l'article 72 et „prouver l'inexactitude des déclarations à l'aide des moyens dont elle dispose en vertu des lois existantes“? L'administration se trouvera donc désarmée; elle sera obligée d'accepter le chiffre déclaré, si dérisoire fût-il; elle ne pourra pas même vis-à-vis des contribuables français faire jouer l'article 65 qui s'applique aux étrangers qui résident en France et pour lesquels on établit une taxation basée sur les signes extérieurs.

„Le système de la commission a au moins cet avantage, c'est que le rentier que nous venons de prendre comme exemple sera imposé sur le revenu qui sera déduit de son loyer, de ses domestiques, de ses automobiles, etc., etc., et comme il s'agira, dans la plupart des cas, de gens pour qui la fortune est une chose qui doit procurer les plus grandes jouissances, que nous vivons à une époque où ces jouissances sont de plus en plus recherchées, on aperçoit aisément que, dans notre système, nous avons demandé au contribuable en question à peu près ce qu'il aurait été tenu de nous donner par une déclaration obligatoire et sincère.“

Voici la conclusion du rapporteur:

„C'est donc avec raison que nous pouvons dire que le système que nous soumettons au Sénat pour l'assiette de l'impôt général sur le revenu tient compte de tous les tempéraments utiles, des traditions, des habitudes, voire même des préjugés de nos concitoyens. Il ne renferme aucune mesure vexatoire ou inquisitoriale puisqu'il ne demande ni au commerçant, ni à l'agriculteur le secret de leurs affaires; il leur offre, au contraire, soit un forfait qui constitue une sorte d'abonnement établi sur les bases les plus équitables, soit une déclaration si le forfait leur paraît dépasser leurs facultés contributives. Cette déclaration, toute facultative, est donc entièrement en faveur de l'intéressé qui n'y a recours que s'il le veut bien, et qui n'y est contraint par aucune mesure arbitraire.

Digitized by Google

„Au point de vue financier, il n'apporte aucun déficit dans nos budgets, puisqu'il assure un rendement minimum grâce à l'emploi des signes extérieurs. Il a encore cet avantage de permettre, grâce à l'évaluation administrative, rien que par le jeu normal de nos lois actuelles et des actes qui s'accomplissent au cours d'une existence: mariages, décès, jugements, héritages, licitations, etc., la constitution automatique d'un casier fiscal pour chaque contribuable, et cela de la façon la plus simple, la plus naturelle, la plus légale, de telle sorte que le rôle général de l'impôt sur le revenu, bien qu'établi par des moyens empiriques, s'approchera chaque année de plus en plus, par la force même des choses, de la vérité fiscale.

„Sans doute, les adversaires de l'impôt personnel dénonceront, une fois de plus, les dangers que produira chaque année de plus en plus, la disparition de l'impôt réel.

„Leurs doléances seraient à retenir si nous n'avions pas mis à la base de notre impôt général cinq millions de contribuables, c'est-à-dire tous ceux qui n'en sont pas réduits au strict minimum de l'existence. C'est là, il faut bien le dire, la pierre angulaire de notre oeuvre; nous n'aurions pas voulu à aucun prix créer une catégorie d'otages, car c'eût été détruire cette admirable unité nationale que nous devons à la Révolution. En établissant un tarif gradué, en tenant compte du minimum d'existence et des charges de famille, nous demandons simplement à chacun de contribuer aux charges publiques dans la mesure de ses facultés. Nous attachant aux réalités et non aux formules abstraites ou absolues, nous avons envisagé ce qui était simple et possible; ce n'est point l'heure, en effet, de philosopher sur des théories; la recherche d'une plus grande justice fiscale, en face des formes si complexes et si variées que revêt aujourd'hui la fortune publique, étant uniquement d'ordre pratique.

„En dernière analyse, à la place de la personnelle-mobilière et des portes et fenêtres que nous supprimons, impôts réels à l'origine, devenus par la force même des choses des impôts personnels dans la suite, de l'aveu même des adversaires de la personnalité dans l'impôt, ainsi que nous l'avons démontré au début de ce rapport, nous proposons un impôt général sur le revenu, qui s'adopte mieux à nos moeurs et à nos institutions que les systèmes d'importation étrangère dont certains se font les protagonistes. A la place de l'impôt foncier, si inégalement réparti, et qui frappe si lourdement les revenus de la terre, nous établissons un impôt établi d'après la dernière revision sur les bases de la valeur locative réelle diminuée de 20%; de cette façon, l'agriculture voit ses charges diminuer dans des proportions considérables. Aux 30 ou 40 milliards de fonds étrangers qui, après avoir acquitté chez nous un simple droit de douane pour prendre place dans notre portefeuille et bénéficier du crédit de notre pays, ne connaissaient plus ensuite les charges annuelles qui pèsent sur nos propres valeurs et sur nos autres revenus, et que les nécessités de la défense nationale, nous obligent aujourd'hui d'augmenter encore, nous demandons de prendre une part du fardeau général, en même temps que nous remanions les taxes diverses qui sont assises sur nos valeurs françaises.

Malgré un très large dégrèvement agricole, et en nous en tenant au taux modéré de 4%, l'ensemble de la réforme que nous proposons laisse encore un boni de plus de cent millions pour le budget."

Deuxième partie.

Jurisprudence.

Les principales décisions de jurisprudence de 1913 intéressant le Droit public ont été signalées dans mon Verwaltungsrecht der Französischen Republik (Das öffentliche Recht der Gegenwart Bd. XXIII). Je me bornerai à insister sur quelques arrêts que je n'ai pas pu développer dans l'ouvrage précité.

Ils concernent:

1° la nature juridique de l'obligation d'assistance publique.

2° l'influence de l'absence de publication sur la validité d'un acte juridique;

3° la valeur juridique des „Déclarations des Droits" et des „Garanties des Droits".

Paragraphe 1.

Nature juridique de l'obligation d'assistance publique.

Je vais examiner la question au point de vue de l'assistance aux vieillards et incurables; mais elle se pose, dans les mêmes termes, pour tous les assistés.

Digitized by Google

La loi du 14 juillet 1905, art. 20 décide: „L'assistance à domicile (aux vieillards et incurables) consiste dans le paiement d'une allocation mensuelle. Le taux de cette allocation est arrêté, pour chaque commune, par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du conseil général et du Ministre de l'Intérieur."

La commune a le devoir de payer aux vieillards et incurables remplissants les conditions légales une certaine allocation mensuelle.

Quelle est la nature juridique de ce devoir, de cette allocation?

I

Il convient de considérer le problème à deux points de vues:

1° obligation vis-à-vis des vieillards et incurables;

2° obligation vis-à-vis des agents publics centralisés.

I. — Obligation vis-à-vis des vieillards et incurables. — Il faut se placer à deux moments: 1° avant l'organisation du service; 2° après l'organisation du service.

1° Avant l'organisation du service d'assistance. — Le patrimoine administratif communal n'est tenu d'aucune dette proprement dite vis-à-vis des vieillards et incurables remplissant les conditions légales. Ces derniers n'ont contre le patrimoine communal aucune créance proprement dite. La loi de 1905 dit bien dans son article Ier: „Tout Français, privé de ressources, . . . reçoit . . . l'assistance instituée par la présente loi." Mais ces termes impératifs ne doivent pas induire en erreur. Les vieillards et incurables sont simplement appelés à toucher des allocations, si la commune en accorde; et, d'autre part, le tarif général des allocations sera fixé discrétionnairement par les agents publics; les vieillards et incurables n'ont pas un droit proprement dit à un certain quantum. En d'autres termes les vieillards et incurables remplissant les conditions légales ont le pouvoir légal d'exiger leur inscription sur la liste d'assistance; mais cette inscription ne leur confère qu'un avantage éventuel: celui de les faire participer aux allocations, conformément au tarif qui sera fixé discrétionnairement par les autorités publiques compétentes.

Dès lors, les recours dont ils disposent sont exclusivement des recours tendant à faire observer la légalité: ce sont des recours objectifs; ce ne sont pas des actions en justice sanctionnant une situation juridique individuelle, un droit subjectif.

Et encore ces recours objectifs n'ont-ils qu'une portée très restreinte:

a) Les vieillards, incurables, etc. n'ont pas de recours juridictionnel pour faire ordonner par un tribunal l'organisation du service public d'assistance;

b) Ils n'ont pas non plus de recours juridictionnel pour faire ordonner par un tribunal l'allocation, par l'autorité budgétaire, des crédits nécessaires pour assurer l'organisation ou le fonctionnement du service public d'assistance [1]).

Par contre, les vieillards et incurables pourront critiquer, par un recours juridictionnel objectif, la régularité des actes juridiques organisant le fonctionnement du service public; par exemple, ils pourront faire contrôler par un tribunal leur inscription ou leur défaut d'inscription sur les listes d'assistance, la légalité des décisions prises par les agents publics touchant l'organisation du service public. Mais en aucun cas, ils ne pourront demander à un tribunal d'ordonner que le tarif des allocations ne sera pas inférieur à un certain taux, ni de condamner le patrimoine administratif communal à payer aux vieillards et incurables

1) Cpr. sur tous ces points, Jèze, Verwaltungsrecht der franz. Rep., p. 362 et s.

Digitized by Google

une allocation suffisante pour assurer leur subsistance [1]). Ainsi vis-à-vis des vieillards et incurables, les choses se passent comme si l'allocation était facultative pour les autorités publiques.

D'une manière plus précise, les autorités publiques ont le devoir fonctionnel d'organiser le service d'assistance dans certaines conditions; mais ce devoir fonctionnel ne correspond pas à une créance proprement dite des vieillards et incurables contre les fonctionnaires administratifs [2]).

2° Une fois le service d'assistance organisé et les tarifs d'allocations établis, la situation des vieillards et incurables qui remplissent les conditions légales change complètement.

Les vieillards et incurables inscrits sur la liste ont le pouvoir légal d'exiger les allocations prévues au tarif régulièrement dressé. L'exercice de ce pouvoir légal, par une manifestation de volonté du vieillard ou incurable régulièrement inscrit sur la liste, fait naître à son profit une créance proprement dite contre le patrimoine administratif communal. Et cette créance est sanctionnée par une action en justice subjective: le tribunal compétent devra, après avoir constaté la créance, condamner le patrimoine administratif à payer [3]).

II. — Obligation vis-à-vis des agents publics centralisés. — Les agents publics locaux et en particulier les agents publics communaux ont le devoir fonctionnel d'organiser le service d'assistance aux vieillards et incurables, d'allouer un certain taux de secours à domicile, etc. Ce devoir fonctionnel a pour sanction les moyens juridiques du contrôle adminstratif, que l'on appelle la tutelle administrative. Il y a là un service public entraînant, pour les patrimoines administratifs locaux, des dépenses obligatoires [4]), avec la signification précise qu'a cette expression dans la langue du droit public administratif et financier français. En d'autres termes, les agents publics communaux peuvent être mis en demeure par les agents publics centralisés d'inscrire dans le budget communal les crédits nécessaires pour assurer le fonctionnement du service public d'assistance dans les conditions légales. Et, faute par les agents communaux d'allouer les crédits suffisants, les agents centralisés auront la faculté d'user de leur pouvoir légal d'inscription d'office avec toutes les conséquences qui en résultent, en particulier celui de créer des sources de recettes locales pour faire face à la dépense. On remarquera que les agents centralisés ne sont pas forcés d'exiger que la commune organise le service dans les conditions légales. Ils examineront les possibilités financières du patrimoine local. S'ils estiment qu'il n'y a pas lieu d'obliger les agents lo-

---

1) Ce point est incontestable et incontesté. Cpr. Jèze, Cours élém. de Sc. et de lég. fin., 5e éd., 1912, p. 506 et s.; Hauriou, Droit adm., 7e éd., p. 577 et s.: „L'aptitude à bénéficier des avantages de l'assistance publique est un statut réel qui permet à l'indigent de profiter des services organisés, mais qui ne lui donne aucun droit de réclamer des secours en dehors du fonctionnement des services organisés". „Toute cette théorie est institutionelle, par cela même qu'elle évoque l'idée d'un statut et non pas celle d'un droit de créance, et combien elle est conforme au génie du droit public qui connaît, en effet, surtout des statuts. Il y a, dans l'Etat, le statut du citoyen, le statut de l'habitant, le statut du fonctionnaire, le statut du retraité, le statut de l'inscrit maritime, etc.; il y a aussi le statut de l'indigent" (p. 578). Cpr. aussi, op. cit., la note 6 de la page 578.

2) Hauriou, Droit adm., 7e éd., p. 585, note 1: „Cela signifie que le vieillard de 70 ans, pas plus que les autres assistés, n'a de droit de créance à faire valoir contre la commune pour se faire allouer une somme déterminée; il a seulement un recours contentieux administratif pour se faire inscrire sur la liste d'assistance et reçoit ensuite les allocations établies dans la commune."

3) En ce sens Hauriou, Droit adm., 7e éd., p. 585, note 1 in fine: „On doit cependant observer ici que, l'allocation mensuelle étant établie par disposition réglementaire, le vieillard inscrit sur la liste d'assistance doit avoir un recours contentieux ordinaire pour se faire délivrer les allocations échues."

4) En ce sens Hauriou, Droit adm., 5e éd., p. 586: „Les dépenses mises à la charge des communes et des départements sont obligatoires pour ces administrations."

Digitized by Google

caux à le faire à raison de la dépense, les vieillards et incurables, même inscrits sur les listes d'assistance, n'auront aucun recours juridictionnel pour les y contraindre [1]).

II

Le Conseil d'Etat a eu à faire l'application de ces idées dans l'affaire jugée par lui le 20 décembre 1912, commune de Brimont.

Le conseil municipal de la commune de Brimont a organisé le service de l'assistance aux vieillards et incurables. Avec le concours des agents publics compétents, il a établi un tarif des allocations à domicile à verser aux vieillards, infirmes et incurables admis sur son territoire au bénéfice de la loi de 1905. Ultérieurement, le conseil municipal a estimé que les finances communales étaient trop lourdement obérées, surtout depuis que la nouvelle loi du 31 décembre 1907, art. 36, a décidé que, pour calculer les ressources personnelles de l'assisté, venant en déduction des services alloués, il ne fallait plus compter les ressources provenant du travail. Il a donc réduit le tarif des allocations.

Ce pouvoir de réduction n'est pas contestable. Les vieillards et incurables n'ont pas le pouvoir d'exiger le maintien d'un certain tarif; ils n'ont en effet aucun droit de créance contre la commune.

Mais d'après la loi de 1905 (art. 20), les tarifs des allocations doivent être approuvés par le conseil général et par le Ministre de l'Intérieur. Cette approbation est discrétionnaire; elle n'est pas liée. Les autoritées supérieures déterminées par la loi sont libres d'approuver ou non les motifs de modification. Un tribunal ne peut pas contrôler les motifs de fait invoqués par la commune. Il suit de là que la réduction du tarif comme l'établissement du tarif primitif, est soumise à l'approbation de l'autorité supérieure. Dès lors, tant que les motifs de fait allégués par le conseil municipal n'ont pas été admis par le conseil général et par le Ministre de l'Intérieur, l'ancien tarif subsiste.

Telle est la solution donnée par le Conseil d'Etat (arrêt du 20 décembre 1912; commune de Brimont). On voit, par là, que le devoir légal des agents communaux de faire fonctionner le service se trouve fortement sanctionné par le procédé du contrôle administratif et de la tutelle administrative. Si donc les vieillards et incurables n'ont pas de créance contre le patrimoine communal, s'ils sont exposés à voir les tarifs modifiés dans le sens d'une réduction, il ne faut pas dire qu'ils sont abandonnés, quant au tarif de leurs allocations, au caprice des agents communaux.

Les agents décentralisés départementaux et le Ministre de l'Intérieur ont le pouvoir de les défendre, et ce pouvoir est très énergique.

Paragraphe 2.

Influence de l'absence de publication sur la validité d'un acte juridique.

Un règlement n'est obligatoire qu'à partir de sa publication. La **publication** est donc une condition de la force obligatoire du règlement. Est-elle une condition de sa validité?

Il faut répondre négativement. La publication n'est destinée qu'à avertir les intéressés: dès lors, si le règlement n'a pas été publié, il n'est pas opposable aux intéressés. Mais il le devient dès qu'il est publié. C'est tout. Cela ne concerne pas la validité.

1) Jèze, Cours élém. de Sc. des finances et de lég. fin., 5e éd., 1912, p. 506 et 507.

Digitized by Google

Ne sont pas non plus obligatoires les actes particuliers accomplis en vertu de ce règlement. Mais l'acte particulier devient obligatoire dès que le règlement est publié.

Telle est la solution donnée par le Conseil d'Etat dans les arrêts du 27 juin 1913, Cornus; 27 juillet 1913, Syndicat national des chemins de fer de France.

Dans l'arrêt Cornus, il a été jugé que les nominations, révocations, mesures disciplinaires, etc., prises en vertu d'un règlement non publié, sont valables, mais non obligatoires pour les intéressés jusqu'au jour de la publication régulière du règlement.

Dans l'arrêt Syndicat national des chemins de fer de France, le Conseil d'Etat a décidé que l'acte de convocation sous les drapeaux d'agents de chemins de fer n'était obligatoire qu'à partir du jour où le règlement organisant ces convocations est devenu lui-même obligatoire par une publication régulière.

Paragraphe 3.

Valeur juridique des „Déclarations des Droits“ et „des Garanties des Droits.“

On a beaucoup rédigé, en France, de „Déclarations des Droits“ et de „Garanties des Droits“. Beaucoup de Constitutions en contiennent (C. de 1791, 1793, an III, 1848). Quelle est leur valeur juridique?

On a dit souvent qu'elles n'avaient que la valeur de conseils donnés au législateur. Celui-ci peut en tenir compte ou n'en tenir aucun compte. Juridiquement cela n'a pas d'importance.

Cette solution est exacte, en tant qu'il s'agit du législateur, du Parlement.

Mais à côté du législateur, il y a les autorités administratives investies du pouvoir règlementaire ou du pouvoir de décision. Les règlements ou les actes individuels qui violent l'un des principes contenus dans une „Déclaration des Droits“ ou une „Garantie des Droits“ ne sont-ils pas juridiquement nuls? La solution affirmative a été consacrée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 9 mai 1913, Roubeau. Le Conseil d'Etat a déclaré qu'un règlement sanitaire fait par un maire serait nul si ce règlement violait „le principe de l'égalité des individus devant la loi“, principe qui n'est inscrit que dans la „Déclaration des Droits de l'Homme“ de 1789 (art. 1er et 6).

Cette solution est très importante, car elle doit être généralisée. Il faut dire que tout acte ou règlement accompli par des autorités publiques autres que le Parlement en violation de l'un des principes inscrits dans les Déclarations des Droits ou dans les Garanties des Droits sont nuls juridiquement. Il faut donc reconnaître la valeur juridique du principe de l'égalité des individus devant les charges publiques, du principe de l'égalité d'admission des individus à tous emplois publics, selon leur capacité, sans aucune distinction autre que celle de leurs vertus et de leurs talents.

Digitized by Google

3e Partie.

Bibliographie.[1])

I. Droit public. Droit constitutionnel et histoire politique.

L'un des ouvrages les plus importants parus sur le Droit public au cours de l'année 1913 est celui du professeur Duguit, Les Transformations du Droit public. Paris 1913 (3,50 fr.).

Le savant professeur de Bordeaux retrace, à grands traits, les étapes de l'évolution qui a pour résultat de substituer la notion du service public à la vieille idée de souveraineté irresponsable. En d'autres termes, ceux qui détiennent le pouvoir n'ont pas un droit subjectif; ils ont le devoir d'employer leur pouvoir à organiser les services publics, à en assurer et à en contrôler le fonctionnement; les actes qu'ils font ne s'imposent et n'ont de valeur juridique que s'ils tendent à ce but.

Comme tous les ouvrages du professeur Duguit, ce nouveau livre est excellent. Je ferai une réserve; parfois l'auteur se laisse entraîner à formuler des propositions qui ne font pas encore partie du Droit positif actuellement en vigueur en France, par exemple en ce qui concerne la responsabilité des patrimoines administratifs. Le lecteur étranger devra y prendre garde.

M. Léon Jacques a écrit un livre sur Les Partis politiques sous la Troisième République. Doctrine et programmes. Organisation et tactique d'après les derniers Congrès (Paris, 1913, Larose, XVI et 544 pages). Une étude sur les partis politiques en France est de la plus grande utilité: elle n'a encore été jamais faite d'une façon satisfaisante. La contribution de M. Jacques est intéressante: elle n'est pas le livre définitif; mais elle donne des renseignements précieux; elle est une base très solide pour des travaux ultérieurs. Le plus gros reproche qu'on peut adresser à l'auteur est d'être trop doctrinaire.

Dans son excellent livre, l'Enigme allemande (une enquête chez les Allemands, ce qu'ils pensent, ce qu'ils veulent, ce qu'ils peuvent) Plon, éditeur, 3,50 fr., M. G. Bourdon raconte, en toute bonne foi, les impressions que lui a laissées un voyage d'études en Allemagne; il s'efforce de montrer sur quoi portent les malentendus qui séparent actuellement l'opinion française et l'opinion allemande. L'opposition des conceptions parait plus grande qu'elle n'a été jamais. Puisse-t-elle ne pas durer !

Parmi les études historiques intéressant le Droit public, il convient de citer d'abord: E. Seligman, La Justice en France pendant la Révolution (Tome 1er 2e édition, 1913, XI et 600 pages; tome II, Paris 1913, IV et 655 pages. Plon éd., 8 fr. chaque volume). Ces deux volumes constituent une très intéressante contribution à l'histoire des origines de l'organisation juridictionnelle de la France moderne. M. E. S. signale les vices de l'ancienne organisation judiciaire, et les raisons qui perpétuaient le régime malgré ses vices: les profits que le Trésor tirait de la création et de la mutation des offices de judicature; le goût de l'ancienne société pour les sinécures: grands offices des cours sou-

---

1) 1913 ist als Bd. XXIII des systematischen Teils von „Das öffentliche Recht der Gegenwart" „Das Verwaltungsrecht der französischen Republik" von Gaston Jèze erschienen. Die Redaktion.

Digitized by Google

veraines, réservés à la haute noblesse parlementaire; charges locales convoitées par la modeste bourgeoisie. Ainsi, dit-il, s'était développée en France une caste aisée et instruite, pas très laborieuse, pas tout à fait oisive, qui tenait une grande place dans la vie nationale. M. Marion s'est montré beaucoup plus sévère pour cette caste, et il l'a jugée en des termes plus cinglants.

Quoi qu'il en soit, il est venu une heure où la masse du peuple, pressurée par ces officiers oisifs, a jeté bas l'édifice. Malgré leur soumission, le renoncement à leurs privilèges, la Révolution ne voulut plus des magistrats d'ancien régime. Elle manifesta constamment, à l'égard des corps judiciaires, une méfiance insurmontable, et parfaitement justifiée à mon avis. On trouvera, dans les livres de M. E. Seligman, des chapitres très intéressants sur tous ces problèmes. Il ne saurait être question d'en présenter une analyse détaillée. Il est regrettable que l'auteur n'ait pas consacré des développements plus complets aux origines de la fameuse règle de la séparation des autorités administrative et judiciaire, dont l'influence est encore aujourd'hui si considérable, à la façon dont cette règle a été interprétée contre les tribunaux judiciaires.

Un autre bon travail historique est celui de Paul Metzger, Contribution à l'étude de deux réformes judiciaires au XVIII[e] siècle. Le Conseil supérieur et grand bailliage de Lyon (1771—1774—1788). 1913 Lyon, Rey éd.; Paris, Picard 447 pages. Cette étude, fort bien conduite et édifiée avec des matériaux de première main, a conduit l'auteur à constater „deux vérités qui devraient sans cesse obséder l'historien de l'Ancien Régime finissant ou de l'aube révolutionnaire". La première est que toute tentative de réforme partielle était, vers la fin de l'Ancien régime, condamnée à l'avance. Non seulement l'inextricable fouillis que formaient alors la société et les institutions françaises empêchaient tout travail de régularisation et d'éclaircissement sur un point spécial, mais les traditions étaient si fortes dans les classes privilégiées et le personnel gouvernemental que les agents mêmes de la réforme étaient les premiers à la fausser et à la compromettre. La deuxième vérité, c'est qu'il faut chercher les sources de l'oeuvre révolutionnaire dans les institutions et les textes législatifs ou administratifs de l'Ancien Régime, et, plus encore, dans les projets de réforme qui hantaient non pas tant les philosophes, trop éloignés de la pratique, que les administrateurs éclairés et les Français qui, par profession, touchaient de près aux choses publiques. A étudier le fonctionnement d'une institution quelconque, l'idée que s'en faisaient les meilleurs de ces agents et les critiques qu'exposaient ceux qui la connaissaient bien, on est étonné de retrouver les discussions, les projets, les créations et jusqu'au langage de la Révolution. Aussi peut-on dire que l'étude précise, fût-elle fragmentaire, d'une institution d'Ancien régime est la préface, aussi indispensable que souvent négligée, à l'étude de l'institution révolutionnaire correspondante. A ce point de vue, le livre de M.M. est une préparation nécessaire à des recherches sur la réorganisation de la justice par l'Assemblée constituante.

A signaler enfin:

la 2[e] édition française de Bryce, la République Américaine (5 volumes); l'édition française de Jellinek, l'Etat moderne et son droit (Allgemeine Staatslehre), que j'avais oublié de mentionner dans ma précédente chronique;

de Stubbs, Histoire constitutionnelle de l'Angleterre (tome II) avec des notes additionnelles de Ch. Petit-Dutaillis;

Digitized by Google

d'Oppenheimer, l'Etat. Tous ces ouvrages ont été édités chez Giard et Brière, Paris.

II. Droit administratif[1]).

Un excellent travail est celui du professeur Michoud, Etude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration (Paris 1913, Pichon, 118 pages). C'est le premier essai synthétique sur la matière, je veux dire le premier livre scientifiquement pensé. Le professeur Michoud s'attache à définir le pouvoir discrétionnaire, à en tracer les limites: ceci l'amène à étudier la théorie du détournement du pouvoir, qui a fait en France, en Allemagne et en Autriche l'objet de nombreuses études; enfin M. M. dêduit les conséquences juridiques de l'existence ou de l'inexistence du pouvoir discrétionnaire, en particulier l'incompétence des tribunaux pour contrôler l'exercice du pouvoir discrétionnaiie lorsque les limites de ce pouvoir n'ont pas été dépassées.

Une benne étude sur La Remise des créances publiques est celle de M. Pierre F. Simon, Paris 1913. Giard et Brière, 284 pages. C'est, je crois, le premier travail étendu sur le sujet. Le livre est très bon; toutefois la thèse de l'impossibilité de faire des remisesme paraît être un peu exagérée par l'auteur.

Très utile, mais peu juridique est le livre du dépnté A. Lefas, l'Etat et les fonctionnaires (LI et 397 pages, Paris 1913, Giard et Brière, 10 fr.). L'auteur est un homme politique qui connait très bien les questions d'ordre politique soulevées par le statut des fonctionnaires, acinsi que le mouvement de faits et des travaux législatifs sur la matière. La bibliographie du sujet est très complètement indiquée (p. 391 et s.). La lacune grave de l'ouvrage, c'est qu'il ne contient guère de théories juridiques.

Ces théories juridiques sont, au contraire, assez bien exposées dans le travail de M. J. Frénoy, Le Conseil d'Etat et les nominations illégales dans les fonctions publiques.

Il suffira de signaler les ouvrages suivants:

Pinot et Comolet- Tirman, Traité des retraites ouvrières. Commentaire théorique et pratique de la loi des 5 avril 1910 à 27 février 1912. (Paris 1913, Alcan, 6 fr.)

G. Olphe-Galliard, Les Caisses de prêts sur l'Honneur (Paris Giard et Brière).

L. Chabanne, Des recours au profit du concessionnaire de service public, sujet très difficile, mais traité de manière très contestable par M. C.

Mahmoud Fathy, La doctrine musulmane de l'abus des droits (Etude d'histoire juridique et de droit comparé). Lyon 1913, Georg. 10 fr. LXXXX 276 pages) avec la longue et intéressante préface du professeur Ed. Lambert.

E. Mahaim, le Droit international ouvrier. Paris 1913, Larose VII 385 pages.

A la fin de l'année 1913 a paru la 8e édition du remarquable Précis de Droit administratif du professeur Hauriou, dont la grande valeur scientifique n'est plus à démontrer.

Gaston Jèze.

Digitized by Google

Les rapports entre l'Etat français et l'Eglise catholique depuis la séparation.

Par

Joseph Barthélemy
professeur agrégé à la Faculté de droit de Paris, professeur à l'Ecole libre des Sciences politiques.

Je n'ai pas à rappeler ici comment les rapports de l'Etat et de l'Eglise unis par le concordat, se tendirent si fort à la suite de malentendus divers, qu'ils finirent par se rompre. — Je ne me propose pas davantage d'exposer comment l'Etat français, prétendant régler unilatéralement, sans „causer avec Rome", les questions d'organisation religieuse, se heurta à l'intransigeance du Saint-Siège, blessé dans sa dignité par cette ignorance systématique de nos gouvernants; je n'ai pas non plus à rappeler comment le gouvernement et le législateur français, s'inspirant d'une politique véritablement laïque et sincèrement libérale à laquelle restera attaché le nom de M. Briand, s'appliquèrent par une série de mesures, à *condamner l'Eglise à la légalité*: la loi du 9 décembre 1905, prononçant la séparation des Eglises et de l'Etat, prévoyait pour l'exercice du culte la formation d'associations cultuelles; tandis que les protestants et les israélites acceptaient cette législation, le Souverain Pontife ordonna aux catholiques de France de ne pas en tenir compte. Le gouvernement se préoccupa immédiatement de permettre l'exercice légal du culte public: un avis du Conseil d'Etat du 31 octobre 1906 offrait à l'Eglise de réunir les fidèles pour les cérémonies en se conformant à la loi de 1881: une déclaration suffirait pour légitimer l'exercice des cultes pendant un an. Mais le pape intima au clergé l'ordre de ne pas s'accommoder de cet expédient.[1])

Cette résistance nouvelle du Saint-Siège provoqua un nouvel effort libéral du législateur français: la loi du 2 janvier 1907 légitima l'exercice public du culte, dans les églises demeurées ouvertes, par tous les moyens possibles: cultuelles de la loi du 9 décembre 1905, associations de la loi du 1 juillet 1901, réunions conformes à l'art. 25 de la loi de 1905, et à la loi de 1881, amendée encore dans le sens libéral par une loi du 28 mars 1907 qui supprima la nécessité de la déclaration; que si l'Eglise refusait ces divers titres juridiques, la loi lui offrait enfin une situation innommée: elle laissait les églises et leur mobilier „à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion". L'Eglise restait ouverte, comme par le passé, les prêtres y célèbreraient les cérémonies, les fidèles y assisteraient: la loi ne définissait pas plus explicitement leur situation.

1) Revue du culte cathol. 1906, p. 407.

Digitized by Google

Il n'y a donc pas eu de pourparlers avec Rome, mais comme un dialogue entre gens qui affectent de monologuer: le législateur offre les cultuelles; le pape les repousse; le Conseil d'Etat offre alors la législation des réunions; le pape la rejette; le législateur offre alors le choix entre quatre régimes; le pape choisit celui qui lui permettait d'agir comme s'il avait ignoré la loi. Essayons de décrire le résultat de cette législation par tâtonnements.

I. L'Etat ne reconnait plus aucun culte. — Portée précise de cette règle.

Voilà une formule dont il convient de bien définir la portée, afin de ne la point exagérer. Si l'Etat ne „reconnait" pas les cultes, il ne les ignore pas, et les effets de l'ancienne reconnaissance continuent à se faire sentir.

Il n' y a plus de cultes „reconnus" dans le sens très précis que cette expression avait sous le régime concordataire. Le culte n'est plus un service public; ses ministres perdent leur qualité de fonctionnaires; le culte n'est plus associé à l'action de l'Etat, salarié et subventionné par lui. L'Etat est laïque.

Toutefois, si l'Etat ne reconnait plus aucun culte, il n'ignore pas les anciens cultes reconnus. Il y a au contraire toute une législation qui est faite précisément pour les réglementer, et qui n'intéresse qu'eux; il est certain que si l'on inventait de nos jours un mode nouveau de rapports entre l'homme et le divin, ce mode ne tomberait pas sous le coup de la législation spéciale des cultes, qui ne s'applique qu'aux anciens cultes reconnus du régime concordataire, et que les ministres de la religion nouvelle ne seraient pas considérés comme des „ministres du culte" au sens de la loi.

Cette législation spéciale aux anciens cultes reconnus entraîne pour eux, soit des effets favorables, soit des conséquences défavorables.

Il y a d'abord des règles défavorables à la liberté des cultes: par exemple, le ministre du culte n'est pas un citoyen complètement assimilé aux autres, ce qui existerait si l'Etat *ignorait* les cultes: il a des devoirs spéciaux, c'est ainsi qu'il doit faire preuve dans ses paroles à l'égard des lois et des fonctionnaires, d'un degré de respect plus élevé que celui auquel est astreint le commun des citoyens (art. 35).[1] Le ministre du culte ne peut pas donner l'enseignement religieux aux heures de classe des écoles publiques (art. 30), etc. (v. infra No. V). De plus, le législateur a craint que le budget des cultes ne fût reconstitué dans l'ensemble des budgets locaux : l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, et l'article 1 de la loi du 2 janvier 1907, interdisent aux communes de subventionner un culte: c'est encore une exception au droit commun: un conseil municipal peut subventionner les oeuvres désintéressées dues à l'initiative privée: oeuvres de bienfaisance, orphéons, fanfares, sociétés de gymnastique: il ne peut pas en principe faire une dépense, devant profiter à un culte: il peut, sans y être obligé, faire des réparations à l'Eglise qui est sa propriété, et c'est tout; il ne pourrait pas édifier une Eglise neuve, comme il bâtirait un théâtre: il ne pourrait pas, avec les fonds communaux, faciliter l'exercice du culte, comme il facilite par des subventions une entreprise commerciale de spectacle. Il ne pourrait pas allouer des avantages personnels comme un traitement à un ministre du culte, et ce qu'il ne peut faire directement, le pouvoir central, par la tutelle administrative des préfets et par le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, l'empêche de le faire indirectement: par exemple, un conseil

[1] J. Delpech, De la provocation par les ministres du culte, à la résistance et à l'insurrection contre les lois, dans la Revue du droit public et de la science politique 1907, p. 272.

Digitized by Google

municipal ne pourrait assurer un traitement au ministre du culte en le nommant aumônier appointé de l'école communale (Cons. d'Et. 22 mai 1911, Commune de Roupère). Le service d'aumônerie n'est toléré que dans les établissements qui comportent un internat. Les efforts des Conseils municipaux en faveur du culte ont tendu surtout à maintenir, soit gratuitement, soit pour un prix purement nominal, les anciens desservants dans les presbytères, c'est-à-dire dans les maisons appartenant à la commune qui étaient précisément sous le régime concordataire, affectées au logement de ces desservants: ces tentatives ont été, conformément à la loi, réprimées par le Conseil d'Etat. (Cons. d'Et. 16 décembre 1910, Commune de Callian, Rec. des arr. du Cons. d'Etat, p. 976; location pour 25 frs d'un presbytère d'une valeur locative de 250 frs; — 22 avril 1910, Villards sur Thônes, ibid. p. 328; — 22 avril 1910, Cne de Labastide de St. Pierre, ibid., Leb. p. 328, nomination du curé comme gardien du presbytère avec un traitement de 150 frs; — C. E. 12 mai 1911, Abbé Desvals, D. 1913. 3. 71. location pour 1 fr; — 7 avril 1911, Commune de Saint Cyr de Salerne, ibid., location moyennant un prix dérisoire, avec en plus l'obligation pour le prêtre de s'occuper des indigents).

Toutefois, si le préfet peut annuler toute concession de presbytère à un desservant pour un prix nul ou dérisoire, il ne peut se substituer au Conseil municipal et lui imposer pour la location de cet immeuble, un prix déterminé qu'il inscrirait d'office au budget (Cons. d'Et. 22 avril 1910, 2 arrêts Cne de Saint Aubin et Cne de Veyre-Mouton, Rec. des arr. du Cons. d'Et., p. 330; rapprocher l'arrêt du 8 décembre 1911, Cne de Vernil).

A propos de cette location des presbytères, le Conseil d'Etat a décidé que l'administration pouvait faire l'emploi direct de la force pour assurer l'exécution de la loi, et par conséquent faire expulser des presbytères les desservants, qui y étaient logés gratuitement: „Il appartient au préfet chargé comme délégué de la puissance publique, d'assurer l'exécution de la loi, de faire cesser cette occupation illégale, et à défaut de toute action judiciaire, pouvant être exercée par le représentant de l'autorité, il a pu, sans excéder ses pouvoirs, mettre le desservant en demeure de quitter le presbytère, sous peine d'être contraint par la force.“ (Cons. d'Et. 22 avril 1910, Cne de Villard sur Thônes, Rec. des arr. du Cons. d'Et., p. 328; Cf. Joseph Barthélemy, De l'obligation de faire en droit public et de son exécution forcée, dans Rev. du droit public, 1911; Cons. d'Et. 17 mars 1911, 2 arrêts Rouchon et Hordel. D. 1913. 3. 57).

Toutefois, les infériorités attachées aux institutions ou aux ministres du culte, ne doivent pas dépasser celles qui sont prévues par la loi; le conseil d'Etat a été appelé dans cet ordre d'idées, à réprimer certains excès d'interprétation de l'idée de la laïcité de l'Etat; le culte n'est pas un service public, il n'en résulte pas qu'il soit illicite [1]). L'Etat „reconnait“ donc les cultes pour leur infliger une situation plus mauvaise que le droit commun; il les „reconnait“ aussi pour les privilégier. Est-il exact en effet de dire, comme le fait le professeur Mestre (note sous Cass. 6 fév. 1912. S. 1913. 1. 137) qu'il n'y a plus de cultes privilégiés, que désormais, tous les cultes sont sur le même plan? Non certes. — En réalité, les cultes autrefois reconnus ont conservé des débris importants de leurs anciens privilèges; ils sont protégés par une législation pénale spéciale contre les perturbateurs; mais

1) Le ministre du travail ne pourrait refuser d'approuver les statuts d'une société de secours mutuels pour le motif qu'un article prévoirait certaines cérémonies religieuses. (Cons. d'Et. 1 déc. 1913, la Mâconnaise.) De même, la loi de 1905, ne s'oppose pas à ce que le curé continue à figurer parmi les notabilités locales chargées de désigner une rosière. (1 déc. 1913, Cne de Nieul-les-Saintes).

Digitized by Google

le plus précieux de ces privilèges est celui qui consiste dans la jouissance exclusive de certains immeubles dépendant du domaine public, je veux parler des édifices du culte; c'est aux anciens cultes reconnus que continuent à être exclusivement affectés leurs anciens édifices, c'est pour eux qu'est faite la nouvelle législation; les mots „ministres du culte“ qui reviennent à tout instant sous la plume du législateur de 1905 et de 1907, ne s'appliquent en réalité qu'aux ministres des anciens cultes reconnus, et les seules règles de discipline spirituelle dont le législateur s'occupe, sont exclusivement celles de ces cultes (v. infra. No. III).

II. L'exercice du culte est garanti, comme avant la séparation, par une législation et une jurisprudence libérales.

Le culte est libre: tel est le principe qui a été mis en védette de la loi de 1905. Tous les efforts du gouvernement et du législateur ont tendu à ce que, pour l'ensemble des fidèles, rien ne fût changé par la séparation à la manière dont ils exerçaient antérieurement leur religion. Les dimanches de 1906 furent identiques aux dimanches de 1905: les mêmes curés, non conformistes aux termes de la loi, célébrèrent les mêmes cérémonies dans les mêmes églises. Le public n'a pas senti les effets de la séparation; le passage du régime concordataire au régime nouveau s'est opéré sans aucune secousse. Le public ne l'a guère senti, et cela pour ces deux motifs: 1° Les édifices du culte restèrent ouverts avec leur destination ancienne, 2° Le culte continua à s'exercer avec la même liberté qu'auparavant. Nous devons donner quelques explications sur ces deux points.

1° Les édifices cultuels sont restés affectés au culte.

Dans notre droit tout imprégné de l'idée de personnalité, il n'est pas de biens qui n'appartiennent à une personne. Les anciens établissements concordataires ayant été supprimés, leurs biens durent aller à d'autres établissements: et ceux d'entre ces biens qui devaient conserver une affectation cultuelle (v. infra) devaient aller, d'après la loi de 1905, à des associations cultuelles. Considérée en elle-même, cette législation était suffisamment libérale; mais elle présentait pour le chef de l'Eglise catholique un défaut capital: elle avait été faite en dehors de lui; c'est un des motifs pour lesquels il défendit aux fidèles de s'y conformer.

L'Etat français ne voulut pas être plus clérical que le pape, et du moment que l'Eglise ne voulut pas profiter du moyen qui lui était offert de conserver ses biens, ils furent perdus pour elle.

Mais dans ces biens, il en était dont la jouissance était nécessaire à l'exercice du culte: c'étaient les édifices cultuels, les églises. Les Eglises allaient-elles être fermées?

Quelques sectaires de l'anticléricalisme et du cléricalisme, avaient espéré qu'on fermerait les églises, qu'on poursuivrait même les fidèles dans la fameuse grange, qu'on recommencerait, au XXe siècle, les dragonnades de Louis XIV, non plus contre quelques prédicants, mais contre les adeptes de la religion à laquelle se rattachent au moins par les rites du baptême, du mariage et des funérailles, l'immense majorité des Français. — C'étaient des choses que l'on dit en sachant qu'on ne les fera pas. C'étaient des espoirs insensés, des exagérations dangereuses que ne pouvait partager le gouvernement républicain, responsable de la paix publique.

Digitized by Google

Au dessus des règles d'organisation, il y avait un principe dominant: celui de la liberté du culte. La masse des fidèles n'était pour rien dans la résistance à la loi; y aurait-elle été d'ailleurs pour quelque chose, que ce n'eut pas été une raison suffisante pour les priver de leur liberté, pour leur enlever les moyens de pratiquer leur religion. Les gouvernants ont estimé qu'à tout prix les Eglises devaient rester ouvertes. Aussi se préoccupèrent-ils sans retard d'assurer dans ces églises, cet exercice public du culte, sans contrevenir aux dispositions de la loi de 1905, et un Avis du Conseil d'Etat du 31 octobre 1906 (texte dans le Journal le Temps du 2 Novembre 1906) décida que les fidèles pourraient se réunir dans les Eglises à condition de se conformer à la loi du 30 juin 1881, sur les réunions; le gouvernement allait même très loin dans la voie du libéralisme, et décidait que la déclaration serait valable pour un an. A la résistance du Saint-Siège, sur ce nouveau domaine, a répondu une nouvelle législation libérale: la loi du 2 janvier 1907 qui, malgré la généralité de ses termes, ne s'appliquera guère en fait qu'au culte catholique. C'est surtout dans les articles 4 et 5 que se révèle la préoccupation d'assurer aux catholiques les moyens de pratiquer leur culte: art. 4: „Indépendamment des associations soumises aux dispositions du titre IV de la loi du 9 décembre 1905, l'exercice public d'un culte peut être assuré tant au moyen d'associations régies par la loi du 1 juillet 1901, que par voie de réunions tenues sur initiatives individuelles en vertu de la loi du 30 juin 1881 et selon les prescriptions de l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905. — Art. 5: A défaut d'associations cultuelles, les édifices affectés à l'exercice du culte ainsi que les meubles les garnissant, continueront sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 déc. 1905, à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion. — La jouissance gratuite en pourra être accordée soit à des associations cultuelles constituées conformément aux articles 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905, soit à des associations formées en vertu des dispositions précitées de la loi du 1 juillet 1901 pour assurer la continuation de l'exercice public du culte, soit aux ministres du culte, dont les noms devront être indiqués dans les déclarations prévues par l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905."

Le législateur offre aux catholiques tous les moyens possibles d'exercer leur culte publiquement.

A défaut d'associations cultuelles de la loi du 9 décembre 1905, ils pourront former des associations ordinaires, suivant les règles de la loi du 1 juillet 1901.

A défaut d'associations instituées d'une façon permanente en vue de l'exercice du culte, les catholiques pourront se réunir pour les cérémonies et former ainsi des réunions publiques conformément à la loi du 30 juin 1881.

Mais les catholiques opposent encore la force d'inertie à ces invitations du législateur; ils ne constituent pas d'associations, et s'ils continuent à se réunir, ils s'abstiennent de faire la déclaration préalable exigée par la loi du 30 juin 1881. Il faut dire d'ailleurs que jusque là ce texte n'avait jamais été considéré comme applicable à l'exercice du culte. — Toutefois, le législateur veut laisser dans la légalité les catholiques pratiquant leur culte, et dans une loi qui a une portée générale, mais qui est faite principalement en vue de la célébration du culte catholique, le législateur supprime l'obligation de la déclaration préalable (l. 28 mars 1907). On en est arrivé ainsi à une législation qui peut se résumer dans cette proposition: à quelque titre que les fidèles se réunissent avec leurs prêtres dans les églises laissées ouvertes, cette réu-

Digitized by Google

nion est légale. — Ainsi est écarté le danger qui alarmait les consciences: la fermeture des Eglises [1]).

Les Eglises appartiennent aux communes. Elles demeurent affectées à l'exercice du culte: dans quelles conditions?

La loi de 1907 offre aux représentants du culte un moyen d'avoir sur l'église une situation définie: le maire, représentant la commune, pourra accorder la jouissance gratuite de l'église, soit à une association cultuelle, constituée conformément à la loi du 9 décembre 1905, soit à une association formée en vertu des dispositions de la loi du 1 juillet 1901, soit aux ministres du culte.

Il ne s'est formé, pour le culte catholique, ni associations cultuelles, ni associations de la loi de 1901; et quant aux ministres du culte, ils n'ont pas voulu profiter de l'attribution par le maire: cet acte suppose, en effet, les charges prévues par l'article 13 de la loi de séparation, c'est-à-dire des réparations de toute nature ainsi que des frais d'assurance et autres charges afférentes aux édifices. Les ministres du culte n'ont pas voulu assumer personnellement des charges qui auraient pu être écrasantes; et dans ces conditions, ils ont refusé dans l'immense généralité des cas cette attribution qui leur aurait donné un titre légal [2]).

D'ailleurs, si les ministres du culte refusent tous les titres juridiques qui leurs sont offerts, l'église ne sera pas encore fermée: elle devra rester ouverte et exclusivement affectée au culte qui s'y pratiquait antérieurement à la séparation.

L'Eglise reste donc ouverte, sans qu'il y ait d'attribution à des personnes déterminées. Pareille disposition semblerait devoir ouvrir la porte à toutes les difficultés: chacun ne peut-il pas se dire prêtre, occuper la chaire, célébrer à l'autel! Ce scandale ne s'est pas produit, grâce au bon sens et à la modération fondamentale du peuple français, grâce surtout à la jurisprudence ferme et libérale des tribunaux de tout ordre.

Quelle est l'autorité compétente pour statuer sur les difficultés qui peuvent s'élever sur la dévolution des églises?

L'article 8 de la loi de séparation porte attribution expresse de la compétence au Conseil d'Etat pour connaître des litiges entre deux associations cultuelles. „Dans le cas où les biens attribués en vertu de l'article 4 seraient, soit dès l'origine, soit dans la suite, réclamés par plusieurs associations formées pour l'exercice du culte, l'attribution qui en aura été faite par les représentants de l'établissement pourra être contestée devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux, lequel prononcera en tenant compte de toutes les circonstances de fait." Les politiciens qui prétendaient parler au nom des catholiques, se plaignaient vivement de la compétence donnée à la juridiction administrative pour connaître du contentieux de l'attribution des édifice cultuels. Ils faisaient preuve, dans l'espèce, d'une ignorance singulière; le conseil d'Etat, comme nous y reviendrons tout à l'heure, offre aux libertés et aux droits des particuliers un refuge au moins aussi large et aussi sûr que l'autorité judiciaire.

1) Ce qui reste à la disposition des fidèles, c'est non seulement l'église proprement dite avec son mobilier, mais en outre les dépendances de ces édifices, qui, sous le régime concordataire servaient à la célébration du culte; comme une sacristie, Paris 8 février 1912. Rev. d'org. et de déf. rel. 1912, p. 124; une salle de dépôt des objets nécessaires au culte, Amiens 3 avril 1912. ib. 1912, p. 249; une salle de catéchisme. Trib. Aix 16 juillet 1912, ib. 1912, p. 532; un jardin faisant avec l'Eglise un tout indivisible, Lyon 23. oct. 1912, S. 1913. 2. 106.

2) D'autre part, le Conseil d'Etat refuse aux communes le droit de consentir un bail dont les clauses pourraient être discutées avec le ministre du culte. (Cons. d'Et. 28 mars 1912, Cne. de Saint Dézéry).

Digitized by Google

Maintenant, quelle est l'étendue de cette compétence? Il faut remarquer que dans les termes que nous venons de citer, l'article 4 ne prévoit qu'un litige entre deux associations cultuelles; aussi, d'après la Cour de Cassation (5 février 1912, S. 1912. 1. 353), le Conseil d'Etat ne serait compétent que dans les conditions strictement définies par les articles 4 et 8 de la loi du 9 décembre 1905: c'est-à-dire en cas de conflit entre plusieurs associations cultuelles; en dehors de ce cas, et à moins que le eitige comporte l'interprétation d'un acte administratif, les tribunaux civils resteraient compétents pour statuer sur toute réclamation relative à l'affectation, à l'exercice du culte, des édifices et des objets mobiliers visés dans l'art. 5 de la loi du 2 janvier 1907."

La jouissance de l'Eglise appartiendrait à l'autorité judiciaire: l'attribution à une association cultuelle relèverait seule du Conseil d'Etat.

Au contraire, le Conseil d'Etat a étendu sa compétence à tout litige soulevé à propos de l'attribution des édifices, que ce soit entre des collectivités de fidèles ou entre une collectierte de fideles et une association cultuelle: le Conseil se déclare compétent en vertu de l'article 4 toutes les fois qu'il s'agit de connaître de la jouissance d'un édifice cultuel (Cons. d'Et. 14 janvier 1913 Guitton. S. 1913. 3. 99 et les conclusions de M. le comm. du gouv. Corneille; v. discussion au Sénat 27 Nov. 1905. J. off. Déb. parl. Sén. p. 1549). La Cour d'appel de Lyon 16 Nov. 1911, S. 1913. 3. 174 affirme dans le même sens que „les art. 8 et 13 de la loi de 1905, attribuent cométence au Conseil d'Etat pour statuer sur les conflits qui peuvent s'élever au sujet de l'attribution des biens ayant appartenu au culte et de la jouissance des églises".

Mais, en outre le Conseil d'Etat seia compétent en vertu des principes du dioit commun toutes les fois qu'il s'agira d'apprécier un „acte administratif" c'est-à-dire une décision exécutoire créant un état de droit.

Il y a toutefois entre la décision en vertu de la loi de 1905 et la décision comme juge du recours pour excès de pouvoir des différences très importantes en théorie et que la pratique tend cependant à atténuer: l'article 8 de la loi du 9 décembre 1905, créait un recours qui était autre chose qu'un simple iecours pour excès de pouvoir ne pouvant conduire qu'à une annulation de l'acte attaqué: le Conseil d'Etat, saisi d'un recours par une ou plusieurs associations cultuelles, contre une on plusieuris associations cultuelles devait prendre une solution positive: celle qu'il estimait la plus conforme à la loi, et la plus favorable à la liberté du culte: il pouvait soit attribuer les biens à l'association requérante, soit les partager entre plusieurs associations, s'il coisidéiait que l'exercice régulier du culte exigeait pareille solution. La loi l'invitait en somme à faire, sous la forme d'une décision de justice, un véritable acte d'administration. Le Conseil d'Etat a usé de ce pouvoir au sujet des associations cultuelles protestantes (Cons. d'Et. 9 décembre 1910). Mais, comme il n'y a pas eu d'association cultuelle catholique, il n'a pas pu en user au sujet de ce culte.

Alors, lorsqu'une association cultuelle prétendûment catholique s'était fait attribuer soit par l'établissement supprimé du culte, soit par décret, les édifices du culte en même temps que les biens de l'ancien établissement, les simples fidèles se trouvaient-ils dépourvus de toute action? Aucunement. L'article 15 du règlement d'administration publique du 15 mars 1906, répond à cette question: pour combattre l'affectation à une cultuelle non orthodoxe, les fidèles ont le recours de droit commun: le recours pour excès de pouvoir contre l'acte administratif d'attribution. Mais, dans ce cas, à la différence de l'hypothèse

Digitized by Google

prévue par l'article 8 de la loi de 1905, le Conseil d'Etat doit se borner à annuler l'acte attaqué, il ne lui appartient pas de faire lui-même une nouvelle attribution de biens. — Cette décision n'en a pas moins une grande portée: elle enlève les biens à l'association cultuelle; ces biens devront être affectés par un nouveau décret à un autre établissement de bienfaisance et d'assistance. — En second lieu, l'édifice du culte sera enlevé à cette association et remis à la disposition des véritables fidèles.

Si on s'arrêtait là, la décision sur recours pour excès de pouvoir ne ferait qu'ouvrir de nouvelles difficultés; mais le Conseil d'Etat peut encore, après avoir annulé l'acte de dévolution renvoyer les requérants devant le ministre, chargé de l'exécution de sa décision, pour qu'il prenne toutes mesures destinées à mettre à la disposition des fidèles l'église, dans laquelle ils ont le droit de célébrer le culte auquel ils appartiennent. (En ce sens, Cons. d'Et. 28 juillet 1911. D. 1912. 3. 35.)

La loi du 9 décembre 1905 dans son article 4 invitait les anciens établissements du culte, et notamment les fabriques à opérer la dévolution des édifices et dépendances du culte à des associations cultuelles.

Cette dévolution n'a pas été faite en règle générale; toutefois, si pareille dévolution avait été opérée, seul le Conseil d'Etat, était compétent pour connaître de la validité de cette dévolution. Les intéressés ne pouvaient en attaquer la régularité ni devant l'administration active, représentée par le préfet, ni devant l'autorité judiciaire. La décision de dévolution était un acte règlementaire, que le préfet ne pouvait annuler; d'autre part, c'était un acte administratif de la régulaité duquel l'autorrité judiciaire ne pouvait connaître sans porter atteinte à la séparation des pouvoirs (Cons. d'Et. 14 janvier 1913. S. 1913. 3. 97).

Mais si on se trouve en présence d'une simple prétention administrative, d'une résistance de l'administration non exprimée dans la forme d'une décision exécutoire, lorsqu'on se trouvera en présence d'une „voie de fait" de l'administration, l'autorité judiciaire sera compétente: par exemple, si le maire refuse de remettre les clefs de l'église au curé, celui-ci pourrait se plaindre à l'autorité judiciaire (Cass. 5 fev. 1912. S. 1912. 1. 353 et la note de M. Mestre; sic, conclusions de M. le commissaire du gouvernement Corneille sur Cons. d'Et. 14 janvier 1913. S. 1913. 3. 98).

Cette solution présente un intérêt pratique de premier ordre: elle permet en effet de recourir à la juridiction très rapide et très commode des référés.

On peut ajouter que, depuis la séparation des Eglises et de l'Etat, le culte n'est plus un service public, et par conséquent, ne s'applique pas la règle générale nouvelle, qui attribue au contentieux administratif tout ce qui concerne les services publics. Voici donc en résumé les règles relatives à la compétence.

Première hypothèse. — Plusieurs associations cultuelles se sont formées pour l'exercice du même culte: les édifices du culte ont été dévolus à l'une d'elles, soit par l'ancien établissement du culte, soit par décret: les autres peuvent contester cette dévolution devant le Conseil d'Etat: cette haute juridiction opère elle-même la dévolution conformément à la loi.

Deuxième hypothèse. — L'association cultuelle est dissoute, ou bien cesse de célébrer le culte pendant six mois: alors un décret peut prononcer une attribution nouvelle. Ce décret est susceptible d'un recours au Conseil d'Etat (art. 13 de la loi de 1905).

Digitized by Google

Troisième hypothèse. — Il y a un acte administratif d'attribution: cet acte d'attribution peut être attaqué par voie du recours pour excès de pouovir devant le Conseil d'Etat.

Mais voilà que sans qu'il y ait d'association cultuelle, il y a seulement discussion entre deux ou plusieurs prêtres au sujet de la jouissance de l'église. Dans ce cas, la compétence est discutée: la Cour de Cassation a affirmé la compétence judiciaire, le Conseil d'Etat et la Cour d'appel de Lyon ont proclamé au contraire, la compétence administrative (Cass. 5 et 6 fév. 1912. D. 1912. 1. 121).

Quelle est la situation juridique des édifices du culte? quelle est la nature du droit qui est reconnu sur eux à l'ensemble des fidèles? — Les édifices du culte sont des biens du domaine public communal, donc inaliénables et imprescriptibles, affectés, grevés comme le disait le Ministre des Cultes, à la Chambre le 21 décembre 1906, d'une „servitude d'affectation cultuelle“ [1]). Je crois qu'il faut considérer comme dépendance du domaine public, tout bien dépendant d'une personne administrative et affecté soit à un service public, soit directement à l'usage du public: les églises rentrent dans cette dernière hypothèse. Les communes n'ont aucun droit de disposition des églises dont elles sont propriétaires: le Conseil d'Etat l'a décidé dans son arrêt du 28 mars 1912. commune de Saint Dézéry: nous disons ailleurs que le clergé a refusé l'attribution administrative par le maire: le conseil municipal de Saint Dézéry avait dès lors décidé qu'un bail serait passé avec le desservant pour la jouissance de l'église; le Conseil d'Etat a annulé cette délibération pour le motif que: la loi de séparation n'a pas rendu aux communes le droit de disposer des églises dont elles sont propriétaires et qu'elle a maintenu au contraire, en termes exprès, leur affectation à l'exercice du culte. Toute la législation actuelle, résultant aussi bien de la loi du 9 décembre 1905 que de celles du 2 janvier 1907 et du 13 avril 1908, a placé les édifices du culte en dehors des propriétés communales pouvant être l'objet des conventions prévues par la loi municipale.

Quant aux fidèles, ils sont les bénéficiaires de cette affectation légale.

Au lendemain de la loi du 2 janvier 1907, certains tribunaux avaient décidé que, d'après l'article 5 de cette loi, les fidèles étaient „des occupants sans titre“ (Trib. de Nérac, 9 nov. 1907, et tribunal de Château Chinon, 23 juillet 1908. 2. 273). — Mais cette théorie a été vite abandonnée par la doctrine [2]), par les tribunaux judiciaires ensuite, dans une longue série de décisions qui ont affirmé l'affectation exclusive des églises aux fidèles catholiques. (Paris 15 mars 1911. 2. 116; Bordeaux 29 mars 1911. S. 9112. 2. 133; — Cass. 5 fév. 1912 précité.) Cette thèse a été abandonnée enfin par le Conseil d'Etat lui-même, qui a décidé que le ministre du culte catholique, mandataire des fidèles, avait exclusivement la police intérieure de l'église (21 fév. 1912. Abbé Sarralongue. Rec. des arr. du Cons. d'Et. p. 250). C'était bien décider que les fidèles étaient autre chose que des occupants sans titre, car une simple occupation provisoire et de fait ne saurait donner de pareils droits d'administration et de règlementation. — Ausi le professeur Tissier pouvait-il déclarer que „la loi ayant voulu, non pas d'une façon provisoire, mais définitivement, mettre l'église à la disposition des fidèles, il y a là, pour les fidèles et les ministres du culte catholique, un droit conféré par la loi, reposant sur un titre juridique précis et régulier“.

Un état de fait, lorsqu'il est voulu par la loi, se transforme en état de droit.

1) J. off. du 22, déb. parl. Ch. p. 3407, 1 vol.

2) V. note de M. Tissier sous Bastia 17 février 1908, S. 1908. 2. 273; de M. Roux, sous Cass. 1 déc. 1910 et 12 janvier 1911. S. 1911. 1. 345; et de M. Mestre sous Cass. 5 fév. 1912. S. 1912. 1. 353.

Digitized by Google

Ce droit est aujourd'hui comme il l'était avant la séparation, le droit qui résulte d'une affectation. „Les édifices ....“ dit l'art. 5 de la loi de 1907, „continueront.... à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion.“ Le mot „continueront“ témoigne suffisamment de l'intention de maintenir à défaut d'association cultuelle, l'état juridique antérieur. La loi de 1907 prononce le maintien d'une affectation. (Sic M. Bureau, sous Poitiers 27 décembre 1909. S. 1911. 2. 105.) — De cette opération administrative qui met les édifices cultuels en dehors du droit privé, on pourrait peut-être tirer certaines conséquences au point de vue de l'attribution de compétence du Conseil d'Etat au sujet des difficultés soulevées par cette affectation. Sic, conclusions de M. le commissaire du gouv. Corneille, sur C. E. 14 fév. 1913. S. 1913. 3. 98.)

Le droit des ministres et des fidèles sur les églises, est différent de celui que des citoyens quelconques possèdent en ce qui concerne l'usage du domaine public; leur droit est plus accentué que celui que possèdent les riverains sur la voié publique. La loi opère en effet à leur profit, une affectation spéciale et exclusive.

Il est bien entendu que fidèles et ministres ne jouissent pas d'une situation juridique subjective, ils profitent par réflexe, d'une situation de droit objectif. Ils bénéficient de la loi tant qu'elle est ainsi formulée, mais n'ont pas de droit véritable à son immutabilité.

En fait, et c'est le point capital, si la situation du curé dans son église a subi une transformation juridique depuis la séparation, elle est pratiquement restée la même: comme par le passé, le curé désigné par l'évêque, est le maître dans son église; c'est lui qui l'ouvre et la ferme aux heures qui lui plaisent; s'il ne peut pas faire sonner les cloches quand il lui plaît, elles ne sonnent cependant que quand il le veut; il a enfin, à l'intérieur de son église, un droit que les tribunaux refusent d'appeler un droit de „police“, car ce terme supposerait, chez lui, une qualité officielle, mais qui lui permet de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre.

On aurait donc mauvaise grâce à se plaindre trop amèrement du présent; c'est l'avenir et un avenir assez prochain des édifices cultuels qui peut paraître inquiétant. (V. L. Rolland, Les réparations aux Eglises, Revue du droit public et de la science politique; Maurice Barrès, La grande pitié des églises de France, Revue des Deux Mondes, 1 et 15 déc. 1913, 1 janvier 1914; on trouvera dans ces articles un rappel de l'état parlementaire de la question; Leroy, La situation juridique des églises catholiques depuis la loi du 9 déc. 1905, 1912. — F. de Vallavieille, De la conservation des églises depuis les lois de séparation: réparations, assurances, Paris 1912. — Fanton, Les Eglises et leur mobilier devant la loi civile, 1912.) Il est certain que l'état actuel du droit, et du fait ne donne pas des garanties suffisantes pour l'avenir des édifices cultuels. Les églises artistiques, les églises classées semblent assurées contre la ruine; l'ensemble des églises y reste exposée: personne n'est obligé de les assurer, personne n'est obligé de les réparer.

L'assurance des églises soulève des questions intéressantes que nous ne pouvons qu'indiquer:

D'abord le prêtre et les fidèles peuvent-ils assurer l'église si la commune s'abstient? Ils le peuvent, mais l'assurance ne bénéficiera qu'à la personne morale propriétaire, c'est-à-dire à la commune. — Ce qu'ont de mieux à faire les fidèles, c'est de s'assurer contre la privation de jouissance de l'édifice cultuel.

La commune peut s'assurer. Mais est-elle obligée de consacrer le montant de l'assurance à réparer l'église? Dans l'état actuel de notre droit c'est douteux; et bien plus, si l'église

Digitized by Google

avait été complètement détruite par le sinistre, on se demande, si en droit strict, la commune pourrait consacrer le montant de l'assurance à reconstruire une nouvelle église, car il s'agirait alors non plus de réparation, mais d'une subvention au culte; on peut compter sur le libéralisme de notre administration pour qu'elle voie, au point de vue pratique, au point de vue de l'esprit de la loi de séparation, une sorte de subrogation de l'indemnité à l'immeuble cultuel; et dans tous les cas, en fait, il restera toujours quelque peu de fondation; une pierre sur une autre pierre, qui permettra de ne voir dans la construction de l'église avec l'indemnité d'assurance qu'une très grosse réparation.

Ces réparations, la commune seule peut les faire, et elle n'est pas obligée de les faire.

L'église est un édifice communal; par conséquent, les réparations ne peuvent être effectuées que par la commune, tout au moins avec son autorisation; tout ce que peuvent faire les fidèles, c'est réunir les fonds nécessaires aux réparations, et faire aux communes des offres de concours; ces offres peuvent d'ailleurs être refusées.

D'autre part, la commune n'est pas obligée de réparer avec ses propres fonds. L'article 130 de la loi du 5 avril 1884, qui mettait à la charge des communes, les grosses réparations à effecteur aux édifices du culte, a été abrogé par l'art. 44 de la loi du 9 déc 1905, et la loi du 13 avril 1908 (art. 5) en autorisant les communes à engager les dépenses nécessaires à l'entretien des églises, n'a pas fait revivre l'obligation que leur imposait la loi de 1884. Désormais les frais de conservation et d'entretien des édifices cultuels constituent des dépenses purement facultatives pour les communes [1]).

Un conseil municipal peut donc empêcher les fidèles de réparer l'église, refuser de faire lui-même la réparation; amener ainsi l'église à menacer ruine; sur quoi le maire, se fondant sur son devoir de protéger la sécurité publique, ordonne la fermeture de l'église, et provoque un décret de désaffectation. — Il y a là pour l'avenir des églises un problème dont la solution n'est pas facile à trouver [2]).

2° Les cérémonies du culte sont libres.

Le législateur a mis en tête des lois de séparation, comme un drapeau, le principe de la liberté des cultes. Mais comme pour toutes les autres, l'exercice de cette liberté doit se concilier avec les nécessités de l'ordre public: c'est le maire que le législateur de 1905 a laissé juge de cette conciliation [3]).

Et c'est ici que l'on peut s'apercevoir que si, suivant une formule célèbre, „la décentralisation est une liberté", elle est beaucoup plus souvent une liberté pour les administrateurs que pour les administrés. — On entend dire souvent que la juridiction

1) V. en ce sens, Cons. des arr. du Cons. d'Et. p. 638; — Curet, Les Communes et la loi de séparation, No. 212 et 213; Réville et Armbruster, L'Etat et les églises, No. 60, 4°; voir encore les explications de M. Briand, ministre des cultes, à la séance de la Chambre des députés du 21 déc. 1907 et le discours de Maurice Barrès à la chambre des Dép. le 16 janvier 1911.

2) Le 14 mars 1914, la Chambre a émis un vole d'apaisement; ayant autorisé le désaffectation de la tour Saint Paterne à Orléans, elle a en meme temps autorise le municipalité de cette ville à reconstruire un autre locher pour les Cesoino du culte.

3) La police du culte était confiée au maire par la loi du 5 avril 1884, art. 97: „La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle comprend notamment: 3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les églises ....." Cette disposition continue à être applicable dans la matière qui nous occupe: ni la loi du 9 décembre 1905, ne celle du 2 janvier 1907, n'y ont touché; et le décret du 16 mars 1906, rendu pour l'exécution de la loi du 9 déc. 1905, rappelle cette disposition.

Digitized by Google

administrative du Conseil d'Etat est un correctif de le centralisation; c'est vrai: mais il serait aussi vrai de dire que c'est un correctif de la décentralisation [1]).

Hâtons-nous de dire que ce drapeau des lois de 1905 et de 1907, correspond à une réalité vivante grâce aux nombreux recours mis à la disposition des intéressés, grâce à la jurisprudence de la Cour de Cassation, grâce surtout à la jurisprudence libérale, pratique, souple et hardie de notre grande juridiction administrative: le Conseil d'Etat. Les deux ordres de juridiction peuvent en effet être appelés dans ces conditions quelque peu différentes à protéger la liberté du culte.

Ceux qui croient avoir à se plaindre d'une atteinte illégitime portée par un règlement municipal à la liberté du culte, peuvent pour se défendre, choisir l'une de ces deux voies; ou bien ne pas tenir compte du règlement, l'enfreindre, se laisser poursuivre devant les tribunaux répressifs, et se défendre devant eux par l'exception d'illégalité; ou bien, prendre l'offensive et déférer le règlement au Conseil d'Etat par l'excès de pouvoir. — Le juge supérieur de l'exception d'illégalité, c'est la Cour de Cassation: le juge du recours pour excès de pouvoir, c'est le Conseil d'Etat. Et une fois de plus, on s'aperçoit, en notre matière, que les particuliers trouvent des garanties beaucoup plus sûres auprès de la juridiction administrative, qu'auprès des tribunaux judiciaires. — L'examen que la Cour de Cassation fait subir au règlement dont l'application est requise, est beaucoup plus étroit que celui que lui fait subir le Conseil d'Etat: on sait quels sont ses pouvoirs: si le règlement lui paraît légal, elle déclare le contrevenant passible d'une peine de simple police; dans le cas contraire, elle déclare que l'acquittement doit être prononcé, mais n'a pas le droit d'annuler le règlement: or la Cour de Cassation borne son examen à ce que j'appellerai la légalité extérieure du règlement: si le maire a statué dans une matière qu'il avait compétence pou1 régler, s'il n'a violé aucun texte, et si le règlement pris en lui-même, indépendamment des circonstances de la cause, contient des dispositions que le maire avait, d'une façon générale, le pouvoir d'édicter, la Cour de Cassation déclare que le contrevenant devait être condamné. — Par exemple, le maire a le droit de réglementer les manifestations extérieures du culte: la Cour de Cassation reconnait qu'en cette matière, qu'il s'agisse de processions, de convois funèbres, de sonneries de cloches les réglement .... sont réputés légaux et de nature à entraîner une sanction pénale, alors même qu'ils seraient inspirés par le plus étroit esprit de taquinerie, alors même qu'ils apporteraient à la liberté du culte une atteinte grave que ne justifient aucunement les circonstances locales, ni les nécessités de l'ordre sur la voie publique: aller plus loin que l'examen de la légalité extérieure de l'acte paraîtrait à la Cour de Cassation, une atteinte injustifiée au principe de la séparation des pouvoirs.

Parce qu'il est à l'intérieur de l'administration, parce qu'il est pour ainsi dire l'administration elle-même, jugeant ses propres excès, le Conseil d'Etat est beaucoup plus hardi dans son examen des règlements municipaux: il se pose évidemment à l'égard du règlement dont l'annulation lui est demandée, les mêmes questions que la Cour de Cassation, mais il s'en pose encore d'autres qui sont beaucoup plus importantes, et infiniment plus pratiques au point de vue de la défense des droits des particuliers.

---

1) Il y a eu en la matière quelques exemples, très rares, il est vrai, dans les 36,000 communes de France de „tyrannie au village": le plus typique est celui dece „Suisse" qui se rendait de l'église à son domicile et inversement avec son pantalon d'uniforme orné d'une bande dorée, et qui eut à se défendre devant deux juges de paix, devant la Cour de Cassation et devant le Conseil d'Etat, contre son maire qui voyait dans ce pantalon une manifestation extérieure du culte: ces cas d'intolérance comique sont tout à fait exceptionnels.

Digitized by Google

Il ne s'agit plus seulement de savoir si le maire a fait usage de ses pouvoirs légaux, il s'agit encore de savoir s'il n'en a pas fait un usage abusif; d'après la Cour de Cassation, si le maire a réglementé une matière qu'il avait le droit de réglementer, le contrevenant doit être puni. Le Conseil d'Etat va infiniment plus loin; il se demande si le maire n'a pas fait de son droit un usage abusif ou inutile. Il ne suffit pas qu'il invoque les intérêts de la tranquillité publique, car le Conseil d'Etat va se demander si la tranquillité publique exigeait véritablement telle mesure restrictive de la liberté. Dans cet examen, le Conseil d'Etat tiendra compte de toutes les circonstances de fait et de lieu. La Cour de Cassation reste dans l'abstrait de la loi; la loi du 5 avril 1884, statue pour toutes les communes; par conséquent les dispositions d'un règlement qui seraient valables pour une commune de deux cent mille habitants, doivent être également légales, lorsqu'il s'agit d'une commune de cent habitants. Au contraire, le Conseil d'Etat, descend dans le concret: son point de départ est tout différent de celui de la Cour de Cassation; la Cour de Cassation part de l'idée antilibérale: le maire a le droit de règlementer, donc le contrevenant doit être puni. Le Conseil d'Etat part du principe libéral: le culte est libre. Toute restriction qui n'est pas nécessaire est par là même illégale. Le Conseil d'Etat apprécie si le maire n'a pas commis un abus du droit.

Il recherche aussi s'il n'a pas commis un détournement de pouvoir: il se demande, si, dans les circonstances spéciales de l'espèce, le maire a fait usage de ses pouvoirs légaux, dans le but et pour l'objet en vue desquels il en a été investi par la loi. Il ne suffit pas que le maire invoque l'intérêt du bon ordre, s'il est manifeste qu'il s'est proposé un tout autre objet, par exemple, s'il a voulu donner satisfaction à des principes personnels d'ordre philosophique ou antireligieux, c'est-à-dire s'il a obéi à un mobile étranger à ceux pour lesquels l'autorité municipale a reçu de la loi les pouvoirs dont elle dispose. — Il en résulte, sans qu'il y ait contradiction entre les diverses décisions du Conseil d'Etat qui sont inspirées au contraire par une belle unité de principes libéraux, que le même règlement qui serait valable dans des localités ou des circonstances déterminées, se trouvera dans d'autres circonstances de temps ou de lieu, susceptible d'être annulé.

Précisons d'ailleurs qu'aucune disposition légale, en dehors de l'interprétation de ce fameux principe de la séparation des autorités auquel on a fait dire tant de choses, ne justifie cette différence de fait entre les tendances de la jurisprudence judiciaire et de la jurisprudence administrative.

Il faut ajouter que la décision du Conseil d'Etat reste libre après la décision de la Cour de Cassation, tandis que la décision de la Cour de Cassation n'est plus libre lorsque le Conseil d'Etat a annulé un règlement [1]).

La Cour de Cassation voit avant tout le droit pour le maire de prendre des mesures de police pour le culte; elle semble oublier qu'il est tenu de concilier l'accomplissement de

1) On voit certains juges de paix siégeant comme juges de simple police, surseoir à statuer sur une contravention, jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ait statué sur la légalité du règlement violé: cette procédure n'est pas régulière; le juge de l'exception d'illégalité doit statuer lui-même sur cette exception. V. conc. de M. Chardenet sur arrêt du Conseil d'État 12 fév. 1908, Commune de Loupian. — On peut voir un contrevenant condamné par la Cour de Cassation obtenir ensuite du Conseil l'annulation du règlement en vertu duquel il a été condamné: ainsi un arrêt du Conseil d'Etat du 5 août 1908 a annulé un arrêté du maire de Salins; et cependant un des requérants avait été poursuivi pour violation de ce même règlement, et relaxé par le juge de simple police, mais la Cour de Cassation avait cassé ce jugement (arrêt du 2 déc. 1907).

Digitized by Google

ce devoir avec le respect du libre exercice des cultes garanti par l'article 1 de la loi du 9 décembre 1905 et par l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907.

S'il n'y avait que les tribunaux judiciaires, cette obligation pour le maire de respecter la liberté des cultes dans l'exercice de son droit de police n'aurait guère que la valeur d'une règle morale dont le maire lui même serait le seul maître et le seul juge, le seul appréciateur. — Il suffirait que le maire affirmât agir dans l'intérêt de l'ordre pour que son acte fût inattaquable. Le Conseil d'Etat examine au contraire dans chaque hypothèse, si vraiment la mesure du maire a été inspirée par un désir sincère de maintenir l'ordre, et au cas de négative, annule l'acte pour détournement de pouvoir [1]) et en outre, si l'ordre exigeait véritablement la mesure prise et au cas de négative, il l'annule pour excès de pouvoir.

L'atteinte à la liberté du culte peut donner lieu non seulement au contentieux de l'annulation, mais encore au contentieux de l'indemnité, suivant la distinction de la faute personnelle, et du fait de service. Cette admission du contentieux de l'indemnité est absolument nécessaire pour le contrôle des atteintes à la liberté du culte lorsque ces atteintes ne sont pas occasionnées par des décisions exécutoires, par des règlements de police. Sans le contentieux de l'indemnité, le maire pourrait porter des atteintes continuelles et impunies à la liberté des cultes: il suffirait pour lui de donner des ordres verbaux à ses agents, de procéder par une série de voies de fait au lieu de prendre une série d'actes juridiques. Le contentieux de l'annulation n'a d'effet que pour l'avenir; s'il n'y avait pas de contentieux de l'indemnité, tout acte non prévu et puni par la loi pénale, serait quoiqu'illégal, amnistié par le seul fait qu'il a été accompli. Le Conseil d'Etat n'a pas admis pareil système. Si par exemple, le maire a fait sonner les cloches de l'église pendant des obsèques civiles, la question de la légalité de cet acte pourra être discutée devant le Conseil d'Etat par la voie d'une action en indemnité contre la commune [2]). Si le fait était considéré comme personnel au maire, c'est lui qui devrait être poursuivi devant les tribunaux judiciaires et c'est sur son patrimoine personnel qu'il devrait répondre de ce fait. (Trib. des Conf. 22 avril 1910. Cne de Grancey sur. Ource. Revue d'organisation et de défense religieuse, 1910 p. 271; Trib. Conf. 4 juin 1910, maire de Dizy-le-Gros, ibid. 1911, p. 247; à suite de cette dernière décision, le tribunal de Laon a condamné à 10 frs de dommages intérêts envers le curé et des fidèles, le maire de Disy-le-Gros, qui avait donné l'ordre verbal de sonner les cloches pour un enterrement civil. — De même le maire serait responsable si, sans donner d'ordre, il remettait à des individus, les clefs qui leur permettraient de sonner pour un enterrement civil. Trib. Béthune, 20 décembre 1910, Rev. d'org. et de déf. rel. 1911, p. 218.) Lorsqu'on porte une contestation devant un tribunal d'ordre judiciaire il peut être avantageux d'aller devant le juge des référés au lieu de saisir le tribunal tout entier. La voie du référé est plus rapide et les décisions rendues sont exécutoires par provision (art. 806 C. pr. civ.). Mais on ne peut y recourir qu'en cas d'urgence; on considère qu'il y a urgence lorsque le conflit portant sur la jouissance d'une église, l'occupation de l'église par un prêtre schismatique pourrait causer scandale et arrêter l'exercice du culte pour les véritables fidèles.

1) Arr. 8 fév. 1908 Deliard, Rec. p. 133. D. 1909. 3. 33.

2) Cons. d'Et. 15 juillet 1912, Commune de Sallèles d'Aude. L'évaluation d'un préjudice moral de cette nature étant infiniment délicate, le Conseil d'Etat a estimé dans cette espèce, que la condamnation de la commune aux dépens constituerait, pour le curé requérant, une condamnation suffisante.

Digitized by Google

Dans quel esprit les tribunaux doivent-ils apprécier les actes de police des maires en matière du culte? — C'est une matière très délicate, concernant bien des intérêts divers, également dignes d'être ménagés: heureusement, les juges qui doivent s'inspirer de l'esprit dans lequel la loi a été conçue, ont à ce point de vue un guide excellent dans le rapport présenté à. la Chambre des députés par M. Briand, notamment à propos de l'article 1 de la loi de 1905: „Le régime nouveau des cultes touche à des intérêts si délicats et divers, il opère de si grands changements dans des coutumes séculaires, qu'il est sage avant tout, de rassurer la susceptibilité éveillée des fidèles, en proclamant solennellement que, non seulement la République ne saurait opprimer les consciences, ou gêner dans ses formes multiples, l'expression extérieure des sentiments religieux, mais encore, qu'elle entend respecter et faire respecter la liberté de conscience et la liberté des cultes .... Si minutieusement rédigée que soit une loi, aussi considérable, elle contient inévitablement des lacunes et soulève des difficultés nombreuses d'interprétation. Le juge saura, grâce à l'article placé en vedette de la réforme, dans quel esprit tous les autres ont été conçus et adoptés. Toutes les fois que l'intérêt de l'ordre public ne pourra être légitimement invoqué, dans le silence des textes ou le doute sur leur exacte application, c'est la solution la plus libérale qui sera la plus conforme à la pensée du législateur." C'est de cet esprit qu'est pénétrée la jurisprudence du Conseil d'Etat. Nous voudrions donner quelques exemples particulièrement caractéristiques des règles jurisprudentielles en la matière.

1° Le maire ne peut interdire l'accès d'une église aux fidèles que pour des motifs impérieux de sécurité publique.

Le Conseil d'Etat sera appelé à apprécier si vraiment des raisons impérieuses d'ordre public justifient la fermeture d'une église. Dans ses observations, sur la requête d'un curé dont l'église avait été fermée, le Ministre des Cultes, posait des principes empreints d'un large libéralisme, qui ont été fidèlement suivis par notre haute juridiction administrative: „La fermeture, même momentanée, d'une église affectée au culte ne saurait être ordonnée, sauf dans des cas exceptionnels, tel que celui d'un péril imminent résultant soit de ce que l'église menacerait ruine, soit de ce qu' un trouble grave et imprévu, un incendie ou tout autre sinistre, se serait produit dans l'intérieur de l'église. L'art. 97 de la loi du 5 avril 1884 confère, il est vrai, au maire, des pouvoirs de police, destinés à lui permettre de maintenir l'ordre public; mais, en pareille matière, les mesures prises par le maire, à cet égard, doivent se concilier avec le devoir qui incombe à l'autorité publique d'assurer le libre exercice du culte auquel l'église est affectée." (Observations sur C. E. 8 février 1908, Abbé Deliard, Rec. des arr. du Cons. d'Et. p. 127).

C'est en conformité avec ces idées que le Conseil d'Etat a considéré comme régulière, une décision interdisant aux fidèles l'entrée d'une église le jour des opérations de l'inventaire (C. E. 22 Nov. 1907, abbé Voituret). Mais par contre, il décide que le maire ne saurait fermer définitivement l'église; car il arriverait ainsi à une véritable désaffectation (Conclusions de M. le commissaire du gouvernement Chardenet, sur C. E. 8 fév. 1908, p. 132). De même si le maire a concédé l'église à un prêtre schismatique, et que le prêtre orthodoxe ait obtenu une ordonnance de référé, le maire ne pourrait pas, sans détournement de pouvoir, fermer l'église pour faire obstacle à l'exécution provisoire de cette décision judiciaire: „le

Digitized by Google

maire, dit le Conseil d'Etat, a ainsi usé de ses pouvoirs, pour un objet autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés" (C. E. 8 fév. 1908, Abbé Deliard, Rec. des arr. du Cons. d'Et. p. 127 [1]).

2° C'est au curé qu'il appartient de fixer les heures de la journée pendant lesquelles l'église sera ouverte aux fidèles et au public.

Certains maires ont estimé que le fait par eux de détenir une des clefs de l'église (pour l'entretien de l'horloge, et l'exécution des sonneries civiles légales) leur donnait le droit de déterminer les heures auxquelles cette église serait mise à la disposition des fidèles: le Conseil d'Etat a estimé qu'il appartenait au curé seul de règler les heures d'ouverture et de fermeture de l'église (Cons. d'Et. 12 mars 1912).

3° Le curé n'est pas absolument libre de faire sonner les cloches quand il le veut, mais pratiquement les cloches ne sonnent que quand il le veut.

Sous le régime concordataire, cette matière était spécialement réglementée par l'article 100 de la loi du 5 avril 1884.

Cet article posait un principe, et déterminait en second lieu de quelle façon ce principe devait être réglementé. Le principe était ainsi formulé: „Les cloches des églises sont spécialement affectées aux cérémonies du culte." — Quant à la réglementation de ce principe elle devait émaner d'un accord entre le préfet et l'évêque, et, si cet accord ne pouvait se conclure, d'une décision du ministre des Cultes [2]). Après l'abolition du régime concordataire, il ne pouvait plus être question de faire régler d'accord entre l'autorité civile et l'évêque l'usage des cloches des églises; l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905, en vue de pourvoir à cette situation nouvelle, a désigné le représentant des intérêts religieux reconnu par la loi, c'est-à-dire le président ou le directeur des futures associations cultuelles, comme étant désormais qualifié pour se concerter avec l'autorité civile en vue de régler les sonneries de cloches. Sauf cette substitution entrainée par le nouvel état de choses, rien n'a été modifié ni à l'étendue des pouvoirs du maire, ni à l'esprit dans lequel il doit les exercer. Le règlement d'administration publique du 16 mars 1906 (art. 50) réglait les formes de cet accord: au cas où il ne se produisait pas, le préfet était appelé à statuer. L'éventualité prévue par la loi de 1905, c'est-à-dire la formation d'associations cultuelles ne s'étant pas réalisée, dans le culte catholique, le législateur a dû intervenir de nouveau: la loi du 2 janvier 1907 ne contient pas de disposition particulière sur la sonnerie des cloches, mais proclame dans son article 5 le principe très important que les édifices affectés à l'exercice du culte, continueront à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion." Dans cet état de la législation, c'est donc le maire qui a, dans ses attributions, en vertu de ses pouvoirs généraux et des prescriptions spéciales de la loi, la réglementation de l'usage des cloches, soit pour les exercices religieux, soit pour ce qu'on appelle les sonneries civiles. Cette réglementation est complètement unilatérale; en repoussant les asso-

1) Mais par contre le conseil d'Etat a approuvé la fermeture d'une église qui menaçait ruine. Cons. d'Et. 26 mai 1911. Ferry. D. 1913. 3. 91.

2) V. l'art. 48 de la loi de Germinal an X, et l'avis du Conseil d'Etat du 17 juin 1840; la circulaire du 17 août 1884 contenait un règlement type proposé aux administrations municipales.

Digitized by Google

ciations cultuelles, les catholiques ont renoncé au bénéfice de la réglementation par voie d'entente [1]).

Il en résulte qu'ils ne peuvent plus se plaindre de l'inopportunité d'une réglementation; ils ne peuvent désormais baser leurs demandes que sur l'illégalité de cette réglementation, par la voie du recours pour excès de pouvoir [2]).

Les règlements municipaux contiennent deux catégories de dispositions tombant sous le contrôle du Conseil d'Etat: les unes règlementent en le restreignant l'usage des cloches dans un but religieux; les autres prescrivent l'usage des mêmes cloches pour des objets non religieux.

A. — Réglementation des sonneries religieuses.

Il est difficile d'exprimer dans une formule nette quelle est l'étendue des pouvoirs de réglementation des maires en ce qui concerne les sonneries de cloches. Il est certain d'abord que le maire n'est point lié en droit par l'obligation de maintenir les anciens usages en la matière. Un amendement, présenté en ce sens, a été repoussé par la chambre; le maire peut déroger à ces usages ou les modifier, pour des motifs légitimes, c'est-à-dire lorsqu'il estime que certaines restrictions sont nécessaires, en vue d'assurer la tranquillité publique et le repos de la généralité des habitants. Mais ce pouvoir d'appréciation, bien qu'assez étendu ne saurait aller jusqu'à apporter à la célébration des cérémonies et des offices religieux des entraves de nature à paralyser le libre exercice du culte, alors surtout que de semblables mesures ne sont pas impérieusement commandées par le souci de l'intérêt public. La limite est parfois difficile à tracer, aussi l'appréciation de la légalité des intérêts municipaux déférée au juge de l'excès de pouvoir demande-t-elle un discernement tout particulier. — L'esprit qui doit inspirer le juge en pareille matière était indiqué non seulement dans le rapport de M. Briand à la Chambre des députés, mais encore dans la circulaire que le rapporteur, devenu ministre des cultes, adressait au préfet le 21 janvier 1907; après avoir rappelé que le pouvoir réglementaire des maires en la matière devait s'exercer conformément à la loi du 5 avril 1884, et que le préfet pouvait le contrôler par l'annulation ou la suspension, le Ministre ajoutait: „Vous tiendrez la main, l'usage des cloches pour les sonneries religieuses étant consacré en principe par la loi, à ce que la réglementation de ces sonneries n'aboutisse pas à leur suppression, ou à leur réduction, dans des conditions telles que la pratique de la religion se trouve entravée.“ C'est dans cet esprit qu'ont été annulées comme portant atteinte à la liberté du culte, les dispositions d'un règlement municipal interdisant toute sonnerie avant sept ou huit heures du matin suivant les saisons et après huit heures du soir; le Conseil d'Etat a

---

1) C'est en effet une thèse inadmissible et qui a été condamnée et par la Cour de Cassation et par le Conseil d'Etat, que celles de certains catholiques, qui soutenaient que l'entente prévue par la loi de 1905, n'étant pas possible, il fallait une nouvelle intervention législative, jusqu'à laquelle la matière ne pouvait pas être règlementée. „Si, aucune association cultuelle n'ayant été formée dans la commune de Tourcoing, il était impossible de procéder à la communication prévue par le § 1 de l'article 50 du décret du 16 mars 1906, cette circonstance ne pouvait avoir pour effet de priver le maire du droit qui lui est conféré par l'article 27 de la loi du 9 déc. 1905, de règler les sonneries de cloches . . .“ 5 août 1908 Leclerq, Rec. des arr. du Conseil d'Etat, p. 866. Dans son arrêt du 21 décembre 1907, la Chambre criminelle de la Cour de Cassation, employait des termes analogues.

2) Sans doute, les intéressés peuvent toujours se pourvoir par voie de recours hiérarchique devant le préfet: mais, ce recours n'a aucunement l'effet que devait avoir l'opposition du président de l'association cultuelle dans l'esprit de la loi de 1905; faire tomber le règlement du maire et mettre le préfet en demeure de statuer. Aujourd'hui au contraire, il suffit et c'est ce qui arrive souvent que le préfet ne réponde pas pour que le règlement du maire continue à produire ses effets.

Digitized by Google

estimé qu'il y avait gêne injustifiée pour le culte à ne pas permettre la sonnerie des messes matinales, et que l'usage des cloches pouvait être permis, sans compromettre le repos des habitants une heure plus tôt; de plus aucune exception n'étant prévue, ce règlement imposait aux cloches de rester muettes pendant la nuit de Noël, ce que le Conseil d'Etat a considéré comme une entrave injustifiée à la célébration d'une des fêtes les plus populaires du culte catholique. Le règlement contenait en outre des restrictions inutilement excessives à l'usage des cloches limitant les sonneries à cinq minutes, et les interdisant pour tout ce qui n'était pas un office, tel que l'Angelus, ou les catéchismes. . . . 5 août 1908. Morel. Rec. des arr. du C. d'Et. p. 865. — Rapprocher Conseil d'Etat 21 janvier 1910, Lebon, p. 48. 8 juillet 1910 p. 565; 11 nov. 1910, Journal du Droit administratif, janvier 1911, p. 1. 18 nov. 1910, Déc. p. 798; 13 janvier 1911, p. 15 et 10, mars 1911, p. 281 et suiv.; 13 janvier 1911, Gautier [1]).

Quant à l'arrêté municipal prescrivant l'enlèvement du battant d'une cloche et son transfert à la mairie, il constitue une violation directe de la loi qui ordonne que les édifices du culte et leur mobilier seront laissés à la disposition des fidèles (Cons. d'Et. 17 fév. 1911, Poirier D. 1913. 3. 21).

Au contraire, le Conseil a considéré comme légitime la disposition interdisant les sonneries avant six heures du matin et après huit heures du soir (5 août 1908, Rec. des arr. du Cons. d'Et. Leclercq p. 866. C. E. 16 déc. 1910. Comm. de Trainel, 1913. 3. 71).

Lorsque le repos et la tranquillité des habitants ne sont pas intéressés, c'est au ministre du culte seul qu'il appartient de régler les conditions de l'usage des cloches pour les cérémonies religieuses: ainsi un maire ne pourrait sans excès de pouvoir, décider que tout particulier pour une cérémonie quelconque qui les concerne ou qui intéresse l'un des siens, pourrait faire sonner les cloches après simple entente avec le sonneur, et sans avoir à verser d'autre rétribution que le salaire convenu avec ce dernier. (Cons. d'Et. 29 juillet 1910, Abbé Miniac, S. 1913. 3. 28; — Rapprocher, 13 novembre 1910, Abbé Barthez, S. 1913. 3. 41; 16 déc. 1910, Comm. de Trainel, S. 1913. 3. 71; 13 janvier 1911, Le lièvre, Rec. des arr. du Cons. d'Et. p. 15; 3 fév. 1911, Abbé Rouvard, S. 1913. 3. 164 à propos de cette dernière affaire, le commissaire du gouvernement, M. Riboulet faisait remarquer que le maire, loin de respecter la liberté du culte, introduisait dans sa commune un germe de discorde manifestement contraire aux intentions du législateur).

B. — Usage des cloches dans un but civil.

En principe, les cloches des églises ne peuvent être employées que pour les offices religieux, ou pour les cérémonies intéressant des personnes appartenant au culte. Ce principe formulé dans l'avis du Conseil d'Etat du 17 juin 1840 proclamé à nouveau par l'art. 100 de la loi du 5 avril 1884, a été confirmé par l'article 51 du règlement d'administration publique pris en exécution de l'art. 43 de la loi du 9 déc. 1905, et rappelé dans la circulaire ministérielle du 21 janvier 1907. L'art. 51 du règlement d'administration publique était ainsi conçu: „Les cloches des églises servant à l'exercice public du culte peuvent être employées aux sonneries civiles, dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours: Si elles sont placées dans un édifice appartenant à l'Etat, au département ou à la commune, ou attribué à l'association cultuelle, en vertu de la loi du 9 déc. 1905, elles peuvent en outre, être utilisées dans les

1) „Aucun motif tiré de la nécessité de maintenir la tranquillité publique ne pouvait justifier dans la commune de Méricourt l'interdiction de la sonnerie des cloches avant 6 h ½ du matin et après 7 h ½ du soir".

Digitized by Google

circonstances où cet emploi est prescrit par les dispositions des lois ou règlements ou autoris par les usages locaux.“ Le Conseil autorise conformément à ces principes les sonneries civiles, pour le tocsin ou pour le passage du président de la République; mais il les interdit pour les enterrements ou mariages civils. Les pompes extérieures de l'église doivent être réservées aux cérémonies du culte. (Cons. d'Et. 5 août 1908, Braux et autres, p. 867. Sic. 8 déc. 1911, Martin Charles: „Le maire de la commune de Charnoy ne justifie d'aucun usage local antérieur à la loi du 9 déc. 1905 en vertu duquel les sonneries de cloches à l'occasion des décès auraient un caractère civil.“ Sur ce point voir en particulier les arrêts du Conseil d'Etat du 5 août 1908 avec les conclusions de M. le Commissaire du gouvernement Saint-Paul. Rec. des arr. du C. d'Et. 864, 8 juillet 1910, p. 565 et du 17 mars 1911, p. 338. L'arrêt du Tribunal des conflits du 22 avril 1913, p. 323 et 4 juin 1910, p. 442. Comp. Cass. 7 janvier 1910. Gazette des Tribunaux, 10 fév. 1910.)

La circulaire ministérielle du 21 janvier 1907 disait expressément: „Les sonneries civiles ne sont admissibles que dans les cas déterminés en exécution du § 3 de l'art. 27 de la loi du 9 déc. 1905, et par l'art. 51 du décret de 1906. Les sonneries pour les baptêmes, mariages ou enterrements civils ne rentrent dans aucun de ces cas.“

Le Conseil d'Etat a annulé un arrêté municipal qui prescrivait chaque jour le matin, à midi et le soir, trois sonneries civiles: les sonneries de cette nature ne sont autorisées ni par la loi, ni par les usages locaux, de plus l'exécution de ces sonneries, dans les conditions prescrites par l'arrêté attaqué „apporterait un obstacle aux sonneries religieuses habituellement exécutées aux mêmes heures“ (Cons. d'Et. 13 janvier 1911, Abbé Bazergues, S. 1913. 3. 86).

4° Les cérémonies extérieures du culte restent soumises à la réglementation municipale; sauf en ce qui concerne les processions, le Conseil d'Etat examine si les restrictions nouvelles apportées par les règlements des maires contrairement aux usages locaux, sont justifiées par des circonstances nouvelles, apparues depuis la séparation.

Un amendement Charles Chabert proposait d'interdire le port de la soutane; cet amendement recueillit 184 voix; c'était peu, c'était trop.

L'article 25, du projet gouvernemental interdisait toute manifestation extérieure du culte, sur la voie publique; M. Noulens, aujourd'hui ministre de la guerre, proposa un amendement libéral, d'après lequel rien ne serait changé aux dispositions existantes: le maire réglementerait ces manifestations, sauf à respecter la liberté du culte (port du viatique, administration des sacrements à un blessé. . . .) D'après l'esprit de cet amendement, repris par M. Ribot, et devenu l'article 27 de la loi du 9 dec. 1905, il faut tenir compte pour apprécier la légitimité d'une manifestation extérieure du culte, des circonstances de fait et des situations locales.

En ce qui concerne les manifestations extérieures du culte, le Conseil d'Etat, établit en fait une distinction entre les processions d'une part, et les autres manifestations traditionelles, d'autres part. En général, il refuse d'annuler les interdictions de processions: il considère qu'on se trouve dans ce cas en présence d'une véritable manifestation religieuse, qui peut très facilement revêtir le caractère d'une sorte de provocation à l'égard des personnes professant une opinion différente, et dont l'interdiction, dans l'intérêt de l'ordre public, se justifie sans

Digitized by Google

aucune difficulté (Cons. d'Et. 5 août 1908, Leclercq, Rec. des arrêts du Cons. d'Et. p. 867; 26 fév. 1912, Commune de Sens).

Quant aux autres manifestations extérieures, le Conseil d'Etat les protège, si elles sont justifiées, par les usages locaux, et si d'autre part, aucun motif nouveau tiré de la nécessité du maintien de l'ordre sur la voie publique, n'en justifie la suppression. Ainsi le Conseil d'Etat a annulé des arrêtés municipaux qui, pour de simples motifs d'anticléricalisme, modifiaient les usages traditionnels en matière de funérailles [1]).

Des manifestations extérieures du culte, on peut rapprocher les emblèmes du culte: l'art. 28 de la loi du 9 déc. 1905 interdit d'élever ou d'apporter aucun signe ou emblème religieux en quelque endroit public que ce soit, à l'exception des églises, cimetières, musées et expositions; mais cette disposition ne statue que pour l'avenir: il en résulte qu'un emblème détruit par malveillance ou accident pourrait être relevé. (Le Conseil d'Etat a annulé un arrêté préfectoral méconnaissant ce droit pour un conseil municipal: 14 janvier 1912, Cne de Montot.)

En résumé, au point de vue de l'exercice du culte, il n'y a guère de changement notable à signaler dans notre droit.

III. La loi et la jurisprudence sanctionnent les régles de la hiérarchie catholique, assurent le concours du du pouvoir civil aux décisions disciplinaires écclésiastiques, garantissent l'orthodoxie et fortifient l'ultramontisme.

„L'Etat ne ‚reconnait' aucun culte." Que celui qui s'en tiendrait à cette formule sans être au courant de la précision de la terminologie juridique, serait surpris si on lui montrait ensuite les recueils de jurisprudence pleins de controverses sur la qualité de fidèle ou de ministre d'un culte, sur la hiérarchie catholique et le droit canon!

M. Francis de Pressensé avait fait inscrire dans la loi le principe que ceux qui voudraient réclamer la juissance d'un édifice cultuel devraient se conformer aux règles générales d'organisation de ce culte. Lorsque ce principe fut voté, grâce d'ailleurs au concours du parti socialiste, M. Jaurès s'écria: „la séparation est faite." — Ce principe, qui réflétait la largeur des idées de l'ancien président de la Ligue des droits de l'homme, protégeait les fidèles contre la crainte de voir leurs églises occupées par des citoyens qui ne se donneraient l'apparence et le nom de catholiques que dans un esprit hostile au catholicisme. Il résultait de cet article que les tribunaux de l'Etat laïque, de l'Etat séparé, de l'Etat ne „reconnaissant" aucun culte, devaient au contraire se préoccuper des cultes, de l'adhésion des particuliers à une religion déterminée, etc.

La qualité le „fidèle" d'un culte peut avoir une importance juridique. Cette qualité peut être invoquée devant les tribunaux pour se plaindre d'une atteinte portée à la liberté du culte et elle est nécessaire pour constituer l'intérêt qui donne le droit d'intenter une action.

---

1) 5 janvier 1908, Cne. de Loupian, 19 fév. 1909, Cne. de Sens, interdiction au clergé d'assister à pied aux funérailles; 19 mars 1910, Cne. de Quincerot: le maire de cette commune de 250 habitants interdit au clergé d'assister aux funérailles avec les ornements sacerdotaux et lui presrit de suivre les convois au lieu de les précéder; 18 avril 1910, Cne de Saulieu; 21 janvier 1911, Cne de Longchamp; le Conseil d'Etat annule un arrêté interdisant une visite en corps au cimetière par les fidèles accompagnés des prêtres aux jours des Râmeaux et de la Toussaint, 14 avril, Commne de Sammeron; il a décidé également qu'un arrêté municipal ne peut légalement interdire le port du viatique dans les conditions consacrées par les habitudes et les traditions locales. (Cons. d'Et. 19 mars 1909, Deguille, ibid. p. 307.)

Digitized by Google

Le Ministre des cultes [1]) disait à la Chambre: „il y a les affectataires, il y a les catholiques qui pourront faire ce qui est permis à tous les citoyens dont les droits sont lésés: se pourvoir devant les tribunaux et plaider leur cause".

Il faudrait déduire de cette idée que tous les fidèles d'un culte, mais ces fidèles seuls, pourraient intenter un recours pour excès de pouvoir contre une mesure attentatoire à la liberté du culte: „Pour nous, disait le commissaire du gouvernement Chardenet, nous n'hésitons pas à admettre que tous les fidèles de la commune et les ministres du culte, auxquels l'église est affectée ont qualité pour vous déférer pour excès de pouvoir un arrêté par lequel le maire a fermé l'église. Les seules personnes qui n'auraient pas qualité pour le faire, croyons-nous, ce sont ceux qui n'appartiennent pas au culte, auquel l'église a toujours été affectée. Sur ce dernier point, notre interprétation de la loi paraît conforme à l'intention du législateur, qui dans l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 a employé l'expression „les fidèles" — et non pas l'expression „les habitants de la commune" [2]). V. sur l'arrêt du 28 juillet 1911, D. 1912. 3. 34, le même commissaire du gouvernement tenant ces propos remarquables: „Les requérants justifient-ils d'un intérêt leur donnant qualité pour agir devant vous? Oh! Messieurs! sur ce point nous serons très brefs. Deux des requérants . . . se présentent devant vous, déclarant agir en qualités de fidèles du culte catholique et ce titre ne leur est en rien contesté: ils viennent, inspirés par un sentiment de foi, vous demander de leur assurer le libre exercice du culte auquel ils appartiennent. . . . Quel intérêt d'un ordre plus respectable, d'un ordre plus élevé pouvait-on invoquer devant vous?"

La question de savoir, si le requérant qui se présente devant le Conseie d'Etat est vraiment un fidèle" du culte dont il se réclame, serait assez délicate à trancher si elle était sérieusement soulevée; jusqu'ici, les arrêts du Conseil d'Etat portent que „la qualité de fidèle, qui permet la recevabilité du recours, n'est pas contestée au requérant".

Les églises doivent être affectées non à un culte quelconque, mais au culte auquel elles étaient affectées, et suivant les règles d'organisation générale, existant lors de la séparation. Or la règle fondamentale d'organisation du culte catholique romain, c'est la hiérarchie entre les prêtres et les évêques; le prêtre catholique est soumis à la discipline de l'évêque, l'évêque est soumis à la discipline du pape.

Un prêtre n'est vraiment un ministre du culte catholique que s'il existe un lien hiérarchique entre un évêque et lui.

Un prêtre cesse d'être un ministre du culte catholique, le jour où ce lien hiérarchique est brisé.

Par conséquent lorsque l'évêque révoque un curé, les tribunaux doivent lui enlever l'église pour la remettre au curé en communion avec son évêque: „Le jour, disait M. Ribot, où l'autorité ecclésiastique, le pouvoir spirituel, aura décidé que le prêtre est retranché de la communauté catholique, qu'il n'est plus en communion avec son évêque, et par suite avec le pape, ce jour là, les biens ne devront pas être remis à l'association qui se grouperait autour de ce prêtre; les biens devront rester aux fidèles groupés autour du nouveau prêtre et en communion avec lui." Et le rapporteur, M. Briand, répondait: „Je n'ai rien dit de contraire à cette interprétation" (Ch. des dép. séance du 2 avril 1905. J. off. du 21, déb. parl. p. 1600. Cons. d'Et., 14 janvier 1913. Guitton, S. 1913. 3. 98). Une des objections invoquées par

1) On appelle „ministre du culte" le prêtre de ce culte, et „ministre des cultes" le membre du gouvernement qui a les cultes dans son département.

2) Conclusions sur l'arrêt du 8 février 1908, Deliard, Rec. des arrêts du Conseil d'Etat p. 132.

Digitized by Google

les politiciens du parti catholique contre la formation des associations cultuelles, c'est qu'à leur abri, pourrait se développer le schisme; les catholiques pourraient avoir la douleur de voir leurs temples dans la possession de groupes hétérodoxes, etc.

Le danger pour les consciences des fidèles paraissait devoir être plus grand encore avec le régime de fait institué par la loi du 2 janvier 1907: le maire concède la jouissance gratuite à un ministre du culte, ou bien encore l'église reste ouverte, les fidèles s'y réunissent, des ministres y officient: ne pouvait-on pas craindre soit que le maire concède la jouissance de l'église à un ministre hétérodoxe, soit que, alors que l'église était simplement ouverte, un ministre hétérodoxe ne prétendit s'y installer, et qu'il ne se produisit entre ministres du culte des luttes pénibles et surtout sans issue.

Le législateur ni le gouvernement, n'ont désiré pareils scandales, et la jurisprudence a su les empêcher avec fermeté. — Seulement, pour arriver à ce louable but de pacification morale, il a fallu commettre quelques infidélités à la logique des principes proclamés: la République ne reconnait aucun culte, elle ignore le caractère que certains sacrements confèrent à certains individus; elle ne connait pas la hiérarchie catholique, elle ignore le Saint-Siège: voilà la façade. Voyons maintenant la réalité.

Le législateur et le gouvernement ont entendu réserver l'usage des églises aux seuls prêtres orthodoxes. „Jusqu'à désaffectation régulière, disait le ministre des Cultes, au lendemain de la promulgation de la loi, les édifices devront rester affectés non pas à un culte quelconque, mais au culte auquel ils étaient consacrés avant la séparation." (Circulaire du 3 février 1907, relative à l'attribution de la jouissance des édifices affectés à l'exercice du culte, Journal officiel 4 fév. 1907.) — Seulement, l'affectation au culte catholique, c'est l'affectation à un ministre de ce culte, reconnu par la hiérarchie spéciale du culte. Le député Raiberti avait voulu faire préciser cette idée dans la loi; il demandait que l'église ne pût être concédée qu'au ministre du culte qui aura justifié devant le préfet ou devant le maire d'un certificat de l'autorité ecclésiastique dont il relève, attestant qu'il se conforme au règles générales du culte qu'il prétend desservir. — L'adoption de ce système aurait établi entre l'autorité ecclésiastique et l'autorité civile des rapports officiels; elle eut équivalu à la reconnaissance expresse par la République de la hiérarchie catholique: cela, l'état des esprits ne le permettait pas. — Mais d'autre part, l'église pour être suivant le voeu du législateur et de tous, pour être vraiment affectée au culte catholique, l'église devait appartenir à un ministre reconnu par cette hiérarchie. Comment sortir de ce dilemme? — Pour combattre l'amendement de M. Raiberti, le ministre des cultes, avec une remarquable souplesse, présenta une argumentation assez embarrassée qui pouvait se résumer dans ces mots: „on plaidera" [1]).

L'article 8 disait que le Conseil d'Etat devait juger de l'affectation de l'église en tenant compte „de toutes les circonstances de fait". Parmi ces circonstances de fait, celle qui

1) „L'affectation, c'est l'indication de l'objet, c'est l'indication du but, c'est la désignation de l'usage qu'on doit faire de cet édifice; ce n'est pas n'importe quel usage. Le maire ne peut pas disposer de cet édifice pour n'importe quoi. Si c'est une église catholique, elle est vouée au culte catholique jusqu'à désaffectation. — Mais vous allez dire: s'il se forme une association de gens qui ont une arrière pensée, et si le curé désigné par le maire est un faux curé? Dans ce cas, il y a les affectataires, il y a les catholiques qui pourront faire ce qui est permis à tous les citoyens dont les droits sont lésés: se pourvoir devant les tribunaux et plaider leur cause." (Chambre des députés, séance du 21 déc. 1906. — Journal officiel du 22 déc. Déb. parlem. p. 3389 et 3397). L'amendement Raiberti fut ensuite repoussé après une déclaration de M. Morlot, président de la commission chargée de l'examen du projet de loi, qui dit que l'amendement était inutile, attendu que c'était aux tribunaux qu'il appartenait de solutionner les conflits qui pourraient s'élever (ibid. p. 3408).

Digitized by Google

devait être prépondérante, c'est la désignation du ministre du culte par l'autorité, son accord avec ses supérieurs hiérarchiques: le prêtre doit être en accord avec l'évêque, l'évêque doit être en accord avec le pape eton ne leur demande pas autre chose.

Par une conséquence très remarquable de la séparation, les tribunaux de l'Etat laïque sont amenés à garantir l'orthodoxie et à sanctionner l'ultramontisme.

Sous le régime du concordat, le pouvoir civil pouvait contrôler la publication en France, des actes du Saint-Siège; aujourd'hui, il ne peut plus les contrôler et cependant voilà que ses tribunaux sont obligés d'en tenir compte. Les édifices du culte ne peuvent être affectés en effet qu'à des fidèles de ce culte; or, avec l'organisation monarchique actuelle de l'Eglise catholique, n'est „fidèle" que celui qui se conforme aux encycliques pontificales. Voilà dont le Conseil d'Etat de la République obligé de rechercher si ceux qui réclament l'affectation d'un édifice cultuel sont bien soumis aux encycliques pontificales.

Là où le paradoxe éclate avec le plus de force, c'est lorsqu'il s'agit de l'encyclique Gravissimo officio.

La loi de 1905 organisait des associations cultuelles et en souhaitait la formation. Mais, voilà que l'encyclique Gravissimo officio s'oppose à cette formation; et dès lors, le Conseil d'Etat décide qu'il ne peut pas y avoir d'association cultuelle catholique. Voici comment s'exprimait le commissaire du gouvernement Chardenet: „Messieurs, nous ne vous rappellerons pas l'encyclique Gravissimo officio, par laquelle le pape s'est opposé à la constitution d'associations cultuelles. Pour nous, en dehors même de cette encyclique, la solution du litige ne paraît pas douteuse. En effet, l'Eglise catholique a conservé sa complète unité: elle relève de l'autorité du pape, son pontife suprême, du pape qui règle souverainement l'organisation de l'Eglise catholique pour l'ensemble de la chrétienté. Au-dessous du pape sont les évêques, qui sont entièrement soumis au pape, et au-dessous des évêques nous trouvons les prêtres ... Il y a là toute une hiérarchie qui est un principe fondamental de l'Eglise catholique romaine." (Concl. sur Cons. d'Et. 18 juillet 1911, Ass. cult. de Sains-les-Fressin).

La Cour de Cassation décide que l'église doit être attribuée au „ministre faisant partie de la hiérarchie catholique" (Cass. 5 fév. 1912. S. 1912. 1. 353, note de M. Mestre; dans son arrêt du 6 fév. 1912, S. 1913. 1. 137). La Cour de Cassation précise sa terminologie et sa pensée en réservant l'église au „ministre en communion avec son évêque".

Cette consécration de la hiérarchie ultramontaine, n'est pas une création de la jurisprudence: elle est la stricte application de la loi de 1905 dans sa lettre et aussi dans son esprit tel qu'il résultait notamment des explications échangées entre M. Ribot et le rapporteur M. Briand à la Chambre des députés: Séances des 20 et 21 avril 1905, Journ. off. des 21 et 22 avril, Déb. parl. p. 1607 et 1650. Aucun privilège n'est accordé en fait par la jurisprudence aux catholiques qui conformément au voeu de la loi de 1905 ont constitué des associations cultuelles. La seule question qu'examinent les tribunaux et le Conseil d'Etat est celle de l'orthodoxie de ceux qui prétendent à la jouissance de l'édifice; entre une cultuelle de la loi de 1905, non orthodoxe, et les intéressés, la collectivité de fidèles, le ministre du culte de la loi de 1907, le Conseil d'Etat n'hésite pas et attribuera l'édifice à ces derniers si ce sont eux qui sont en accord avec la hiérarchie ecclésiastique [1]).

1) C. E. 28 juin 1911. Assoc. cult. de Sains-lès-Fressin, D. 1912. 3. 33. — Lorsqu'une association cultuelle s'était formée, l'attribution des biens devait avoir lieu en principe par l'ancien établissement du culte supprimé, la fabrique par exemple, et à défaut de cette affection, par un décret du

Digitized by Google

Le Conseil d'Etat qui a donné à ce texte l'interprétation la plus favorable au respect de la conscience des fidèles, a fait preuve du même libéralisme, de la même largeur d'esprit, de la même hauteur de vues, lorsqu'il s'est agi de le recevabilité des recours. — Pour attaquer l'acte d'attribution d'une association cultuelle, la loi fixait le délai d'un an à partir de l'acte d'attribution. En sorte que les catholiques qui auraient négligé d'intenter le recours dans ce délai, pourraient voir leurs anciens édifices à jamais confirmés entre les mains des schismatiques. Mais à côté de l'action en nullité d'une attribution, laquelle est enfermée dans le délai strict d'un an, le Conseil d'Etat reconnaît l'existence d'une action en résolution, qui n'est enfermée, elle, dans aucun délai. Les réclamants ne s'occupent pas de l'attribution au moment où elle a été faite; ils soutiennent seulement qu'elle est devenue irrégulière, par le fait que les attributaires ont cessé d'être en communion avec l'Eglise: cette action n'est enfermée dans aucun délai (C. E. 14 janvier 1913. Guitton. S. 1913. 3. 97 et les concl. de M. Corneille). Mais encore pour intenter une action en résolution, est-il nécessaire, de pouvoir invoquer un fait nouveau depuis l'attribution; aussi le Conseil d'Etat serait-il prêt à admettre de la part des fidèles, contre une association schismatique, une action en délaissement, distincte de l'action en nullité, ne faisant pas comme cette dernière, considérer cette attribution comme n'ayant jamais eu lieu, mais aboutissant au simple retrait de l'attribution à partir de la décision du juge.

Si le ministre du culte peut se prévaloir devant les tribunaux de cette qualité, il ne peut pas invoquer les titres qu'il pouvait avoir sous la législation concordataire. Ainsi officiellement, il n'y a plus de „curé". — Mais cette interdiction de prendre les anciens titres concordataires n'a que peu d'importance devant la juridiction administrative: le Ministre des Cultes soutenait devant le Conseil d'Etat, qu'un recours n'était pas recevable, parce que le requérant l'avait formé en qualité de „curé de Saint Hilaire la Croix". — Le Conseil d'Etat ne s'est pas arrêté à cette objection. D'abord, la haute juridiction administrative, sur les conclusions de son commissaire du gouvernement M. Chardenet, est bien obligé de constater qu'il y a encore des „curés". Que ce titre n'ait plus la valeur qu'il avait sous le régime concordataire, ce n'est pas contestable. Mais on ne peut faire grief à un demandeur de le prendre avec la valeur particulière qu'il a sous le régime de la séparation. Aussi le Conseil d'Etat considère-t-il les réserves contenues sur ce point dans les observations ministérielles, comme des réserves „de pur style" [1]).

D'autre part, tout fidèle ayant qualité pour se plaindre en justice des atteintes à la liberté du culte, on peut au moins reconnaître au curé les droits d'un simple fidèle.

Et le Conseil d'Etat conclut simplement sur la recevabilité: „Le sieur Deliard, prêtre catholique, exerçant son ministère dans la commune de Saint Hilaire la Croix, a intérêt, comme d'ailleurs tout fidèle de cette commune, à poursuivre l'annulation d'un arrêté pro-

---

président de la République, art. 8 de la loi du 9 déc. 1905. Dans ce premier arrêt, le Conseil d'Etat annule un décret de cette nature. — Nous trouvons au contraire un exemple très rare de dévolution par un ancien établissement ecclésiastique dans l'arrêt Cons. d'Et. 14 janvier 1913. Guitton S. 1913. 3. 99 et les concl. de M. Corneille; Voir Marc Reville, La rég. des cultes d'après la loi de 1905, p. 174: la réfutation de la thèse d'après laquelle seule une association cultuelle pourrait disputer les biens à une autre association cultuelle; de sorte que si une seule association était formée, elle pourrait, quoique schismatique, demeurer perpétuellement nantie.

1) Concl. de M. le comm. du gouv. Chardenet, sur C. E. 28. juillet 1911, D. 1912. 3. 34. D'ailleurs, le ministre lui-même dans une discussion au Sénat, le 30 juin 1909, employait les anciens termes concordataires: „Le curé, qui se déclare qualifié, sera tout à fait l'homme qu'il faudra pour soutenir ce procès."

Digitized by Google

nonçant la fermeture de l'église „ainsi, son recours est recevable". (Arr. 8 fév. 1908. Deliard, Recueil des arrêts du Conseil d'Etat p. 127. Le Conseil d'Etat qualifie les requérants de ministre du culte catholique, exerçant son ministère dans la paroisse de ...) La Cour de Cassation est beaucoup plus stricte, moins pratique, plus juridique, peut-être plus légiste: elle annule les décisions où les ministres du culte sont désignés par leurs anciens titres concordataires (1 déc. 1910. D. 1911. 1. 345).

La loi et la jurisprudence reconnaissent implicitement l'autorité du Saint Siège.

Un des griefs les plus souvent invoqués contre la loi, c'était que les articles 4 et 8 ne parlaient pas expressément de l'autorité des évêques et de celle du pape. Les intransigeants auraient voulu une déclaration expresse du législateur français. C'est une querelle de mots; la reconnaissance de l'autorité pontificale n'est pas exprimée dans la loi, elle y est cependant.

Jusqu'ici les tribunaux n'ont eu à tenir compte des décisions disciplinaires ecclésiastiques que dans les rapports des évêques et des prêtres; mais il ne semble pas douteux, que dans la logique du système, ils appliqueraient ces mêmes décisions à tous les degrés de la hiérarchie, et que notamment, ils tiendraient compte, dans la mesure nécessaire, des décisions du pouvoir pontifical lui-même. Notre jurisprudence a connu des conflits entre deux ministres du culte pour l'attribution d'une église paroissiable; c'est la décision de l'évêque qui a servi à les départager; mais on peut imaginer l'hypothèse de deux évêques, se disputant l'attribution d'une église cathédrale; ce serait la décision du souverain pontife qui servirait à les départager. De même que le prêtre doit être en communion avec l'évêque, l'évêque doit être en communion avec le souverain pontife. C'est la logique des lois de séparation, et notamment de l'article 4 de la loi de 1905. Le rapporteur n'avait pas hésité devant cette conséquence: „Nous sommes en présence de l'Eglise catholique avec la constitution qu'elle s'est donnée .... Il y a des curés, il y a des évêques, il y a même un pape ...." (Chambre des dép. 2º séance du 22 avril 1905, J. off. du 23. Déb. parl. p. 1677 col.).

C'est dans cet esprit que la Cour d'appel de Bastia déclarait: „Pour l'Eglise catholique, les associations doivent être en communion avec l'évêque uni lui-même au souverain pontife." (17 fév. 1908. S. 1908. 2. 273 et la note de M. Tissier).

Voilà qui est très grave: par la séparation, l'Etat a perdu le droit de contrôler les actes du Souverain Pontife qui devaient avoir en France leur exécution; il a renoncé à collaborer avec la cour de Rome, pour la désignation des évêques; et cependant, il assure à l'évêque qui a été désigné par le Saint Siège et aux ministres, qui sont soumis à son autorité, la jouissance paisible des édifices cultuels, c'est-à-dire, le libre exercice de leur ministère contre les tentatives schismatiques, ou contre les efforts qui pourraient être tentés par les adversaires de l'Eglise, pour introduire chez elle le désordre.

Les tribunaux doivent donc intervenir pour attribuer l'église au seul ministre orthodoxe, mais aussi pour l'enlever au prêtre qui c e s s e r a i t d'être en communion avec son évêque, et que celui-ci révoquerait (Cass. 6 fév. 1912. S. 1913. 1. 137). Le pouvoir civil donne donc sa solution aux décisions disciplinaires de l'autorité ecclésiastique: est-ce que les tribunaux doivent appliquer sans les examiner ces décisions de l'autorité ecclésiastique, est-ce qu'ils doivent au contraire, avant de leur donner, dans la mesure légale, la sanction civile, examiner si elles ne constituent pas un abus ou une erreur de la part du supérieur

Digitized by Google

ecclésiastique, se demander si elles sont bien conformes aux règles du droit canonique? Jusqu'à quel point la loi canonique s'impose-t-elle aux tribunaux civiles? — Quels sont les rapports de la loi d'Eglise et de la loi d'Etat sous le régime de la séparation?

Quels sont les pouvoirs des tribunaux à l'égard de la loi de l'Eglise? en cas de conflit entre un fidèle et un ministre, entre un ministre et un supérieur hiérarchique, pour des matières d'ordre spirituel (nomination, révocation, suspension d'un ministre par son supérieur, refus de sacrements ou de sépulture ecclésiastique à un fidèle) les tribunaux peuvent-ils apprécier la décision du supérieur? Il y a deux manières possibles de résoudre cette délicate question. Dans une première conception on assimile l'Eglise à une grande association; la loi canonique en constituerait le statut; si ce statut était violé, la victime de cette violation pourrait se plaindre devant des tribunaux. Par conséquent, ceux-ci pourraient être appelés à apprécier la manière dont les supérieurs ecclésiastiques ont appliqué la loi canonique. (Sic André Mater, La politique religieuse de la troisième république, ch. II et XVI).

Cette conception semble contraire aux faits; si l'Eglise est une association, c'est une association cultuelle, mais une association cultuelle non déclarée, donc illicite. Or l'Eglise est licite. — La loi canonique ne peut être considérée comme les statuts d'une association; les statuts sont votés par les membres et peuvent être révisés par eux; il n'en est pas ainsi de la loi canonique.

Dans la seconde conception, qui me paraît la vraie et qui a été acceptée par la jurisprudence, l'Eglise apparaît comme un fait, et comme un fait licite: „Nous sommes, disait M. Briand dans son rapport, en présence de l'Eglise catholique, avec la constitution qu'elle s'est donnée: il y a des curés, des évêques, il y a même un pape.“ (Séance du 22 avril 1905.) Cette Eglise doit être considérée comme ayant un pouvoir disciplinaire autonome, dont les tribunaux constatent les décisions sans les apprécier. — (Crouzil, Le régime légal du culte catholique, p. 85 et s.)

Le droit public français de l'heure actuelle, prend les Eglises comme elles sont, avec leurs règles d'organisation et avec les principes de leur droit disciplinaire. L'Eglise est un fait; la discipline ecclésiastique est un fait; les décisions disciplinaires de l'autorité spirituelle sont des faits. Voilà la logique des lois de séparation. Le droit canonique n'est pas affaire d'Etat, dit la Cour de Cassation; cela veut dire que les tribunaux n'ont pas à apprécier comment l'autorité spirituelle a appliqué le droit canonique, mais seulement à constater comment a été faite cette application [1]).

La jurisprudence reconnait l'autonomie de la discipline religieuse, lorsqu'il s'agit, non seulement de l'attribution des édifices du culte, mais encore des effets dommageables que peut produire une décision disciplinaire sur un ministre du culte subordonné ou sur un fidèle. L'archevêque de Paris ayant été actionné en dommages intérêts par un vicaire pour brusque congédiement, le tribunal de la Seine rejeta la demande, et déclara qu'il était sans intérêt pour la solution du litige, de rechercher, au point de vue de la loi civile, la nature des rapports qui existaient entre le vicaire et l'archevêque“ (Trib. de la Seine, 1° ch. 9 juin 1909, Gaz. des trib. 10 juin 1909.). Un autre prêtre, auteur d'un livre, assigne son archevêque pour refus de l'imprimatur et retrait du celebret; cet archevêque, déclare le tribunal de la

1) Avant la séparation, le même principe avait été appliqué aux congrégations: la jurisprudence distinguait dans les statuts de la congrégation „ce qui est de l'essence ecclésiastique de ce qui touche aux obligations ordinaires.“ Ces derniers points seuls pouvaient donner lieu à une action en justice. (Michoud, Théor. de la personnal. morale, T. II, Nr. 177).

Digitized by Google

Seine, agit en sa qualité de chef spirituel du diocèse; sa décision (refus d'imprimatur) ne relève que de sa conscience; il remplit dans ce cas un devoir de sa charge épiscopale, qui lui est absolument personnel, et dont il n'a à partager avec personne la responsabilité." — Quant au retrait du celebret (permission d'exercer le ministère ecclésiastique) le tribunal déclare que „cette mesure constitue un acte puiement religieux, d'ordıe spirituel, que le tribunal n'a pas à apprécier." (Trib. de la Seine, 13 fév. 1912. Gaz. des Trib. 14 fév. 1912.)

Les tribunaux peuvent être saisis d'un acte disciplinaire à l'égard d'un fidèle, tel que refus d'un sacrement, ou de sépulture ecclésiastique: ils refuseraient alors à examiner ce qui est d'ordre purement spirituel, recherchent seulement s'il n'y aurait pas dans les faits invoqués quelque source d'obligation civile. (Trib. de Montbéliard. 15 déc. 1910. Rev. des grands procès contemporains, 1911. p. 83 et s.)

De même, si un curé est révoqué par l'évêque, et un autre nommé, les tribunaux doivent attribuer à ce dernier la jouissance de l'église sans avoir à examiner si nomination et révocation sont conformes aux règles du droit canonique. (Cass. 6 fév. 1912. D. 1912. 1. 121; et les arrêts cités; — Comp. les débats à la Chambre des députés, séance du 23 janvier 1911. Journ. off. du 24 janvier p. 201—213.)

Les tribunaux n'ont pas à appliquer le droit canonique, ni à apprécier si une juste application de ces règles a été faite par l'autorité spirituelle; d'une manière plus concrète, les tribunaux n'ont pas à apprécier au point de vue canonique, la validité des actes épiscopaux de nomination et de révocation des curés. Tel ministre du culte a-t-il été nommé, a-t-il été révoqué? Voilà la seule question qu'aient à examiner les tribunaux; ce n'est donc jamais qu'une question de fait. Le tribunal n'apprécie pas ces actes, il n'examine pas leur validité; il constate leur existence matérielle, et conforme sa décision à cette existence. (Cass. 6 fév. 1912. S. 1913. 1. 137.)

Notre droit reconnaît donc au moins tacitement, l'existence d'un pouvoir disciplinaire autonome, qui s'exerce librement en dehors du contrôle de l'Etat, au sein des Eglises, et notamment de l'Eglise catholique. Les manifestations de ce pouvoir sont des faits, qui s'imposent à l'autorité civile; celle-ci ne pourrait par ses tribunaux contraindre l'autorité spirituelle à se confoımer aux règles canoniques. Il y a une autorité spirituelle juxtaposée au pouvoir civil; le pouvoir civil ne contrôle pas les décisions de l'autorité spirituelle; mais il en assure l'exécution. Le bras séculier vient au secours de l'autorité spirituelle.

L'Eglise et l'Etat ne sont pas séparés au sens absolu du mot, et en France ils ne peuvent pas l'être.

IV. Si l'Eglise se heurte aujourd'hui à des difficultés d'ordre matériel, et pécuniaires, elle le doit en grande partie à l'intransigeance de son chef.

La loi de 1905 supprimait les allocations inscrites au budget de l'Etat en faveur des cultes, mais elle ne dépouillait pas complètement l'Eglise du patrimoine dont elle avait la jouissance. Elle lui laissait non seulement les édifices du culte, mais encore tout un ensemble de biens, mobiliers et immobiliers dont la piopriété reposerait désormais sur la personnalité morale des associations cultuelles [1]).

1) Des biens qui jusque là étaient affectés à l'Eglise, trois parts étaient faites:
1° L'Etat reprenait purement et simplement les biens qui venaient de lui.

Digitized by Google

Or le Saint Siège, entendait donner un témoignage de son mécontentement, faire un acte de représailles à l'égard de l'Etat français. Il ne pouvait cependant repousser la loi elle-même, et notamment le principe de la liberté du culte inscrit dans l'article 1. Il s'est borné à interdire la formation des associations cultuelles: de cette intransigeance pontificale, le résultat a été que l'Eglise de France a été dépossédée de ses biens, puisque seules les cultuelles lui auraient permis de les conserver: ils ont reçu une affectation d'utilité nationale, sont allés aux communes ou à des établissements de bienfaisance. — C'est par la seule volonté de son chef que l'Eglise a été dépossédée. De cette spoliation que certains adversaires de l'Eglise avaient incontestablement souhaitée, on ne peut donc attribuer la responsabilité au gouvernement républicain. Les politiciens d'extrême-droite qui ont conseillé cette attitude en espéraient un grand effet moral, un discrédit qui en viendrait au gouvernement, une exaltation de la ferveur religieuse chez les fidèles. Il n'en a rien été.

Nous n'avons pas à nous placer ici au point de vue des intérêts permanents dont le Souverain Pontife a la garde; il n'est pas douteux que l'interdiction qu'il a lancée a eu pour résultat de démontrer l'unité de l'Eglise, sa force toujours vivante, sa discipline qui est un des éléments de cette force: les catholiques de France, l'immense majorité du clergé, un grand nombre d'évêques souhaitaient la formation des cultuelles, et lorsque l'ordre de Rome est venu, ils y ont unanimement, immédiatement renoncé, renonçant en même temps à des avantages pécuniaires considérables. Tous obéirent sans une exception, sans une hésitation, à des commandements qu'ils eussent souhaité différents: tels des officiers qui auraient critiqué un dispositif de combat, et qui marcheraient comme un seul homme, pour l'exécuter sur un ordre impératif du général; aveugle qui ne verrait pas cette union redoutable, dans l'obéissance passive [1]).

Il est possible que le Saint Siège ait pu trouver que cette preuve d'unité morale n'était pas payée trop cher par la perte des biens de l'Eglise; il est possible également, que le Saint

---

2° Les biens grevés d'une affectation étrangère à la spécialité cultuelle étaient remis aux établissements publics suivant leur spécialité: par exemple, les biens grevés d'une charge charitable devaient aller aux établissements de bienfaisance. Les représentants de l'ancien établissement du culte dépouillé devaient désigner, avec l'approbation du préfet, l'établissement appelé à bénéficier de la dévolution. „Les biens mobiliers ou immobiliers grevés d'une affectation charitable ou de toute autre affectation étrangère à l'exercice du culte seront attribués, par les représentants légaux des établissements ecclésiastiques, aux services ou établissements publics ou d'utilité publique dont la destination est conforme à celle des dits biens. Cette attribution devra être approuvée par le préfet du département où siège l'établissement ecclésiastique. En cas de non-approbation, il sera statué par décreten Conseil d'Etat." Mais par bouderie contre la loi, les représentants des anciens établissements du culte, s'abstinrent à la presque unanimité d'user de ce droit. Voir cependant une exception au journal officiel du 28 octobre 1906, fabrique de Lay. Il est résulté de cette abstention que la dévolution a eu lieu, mais qu'elle s'est faite en dehors des représentants, légaux des établissements ecclésiastiques.

3° Enfin, les biens sans affectation spéciale ou grevés d'une affectation pieuse, devaient être recueillis par les associations cultuelles. C'est ce dernier ensemble de biens qui a été perdu pour l'Eglise, par suite du rejet des associations cultuelles. Ils sont tous allés des établissements publics, à qui a été interdit d'exécuter les charges pieuses. Seulement l'article 7 de la loi de 1905, interprété par la loi du 13 avril 1908, permettait aux auteurs de libéralités ou à leurs héritiers en ligne directe, de revendiquer les objets de ces libéralités (V. notre article sur l'interprétation des lois par le législateur, Revue du droit public et de la science politique, 1908; Rivet, Actions en reprise et en résolution; et la série de la Revue d'organisation et de défense religieuse).

1) Il n'y a pas eu d'essais sérieux d'associations cultuelles par des catholiques; il y a eu quelques tentatives éparses, dont certaines n'étaient, suivant l'expression de M. Briand, que des „caricatures" des cultuelles: notamment la cultuelle d'Auch, constituée par un conseil municipal anticlérical. — La fabrique de Culey avait fait la dévolution de ses biens à une association cultuelle, qui avait à sa tête un prêtre en lutte avec son évêque. Mais cette association n'étant pas constituée en conformité avec les règles générales du culte, ne put, d'après le Conseil d'Etat, qui pour la première fois trancha cette question de principe, profiter de cette attribution. (V. supra.)

Digitized by Google

Siège ait estimé ne pas payer trop cher à ce prix le maintien de son affirmation qu'aucune législation religieuse, même libérale, n'est acceptable si elle n'est pas faite d'accord avec lui. Qu'une petite lettre écrite dans une langue morte par un vieillard emmuré dans un vieux palais, ait exercé cette influence, ait amené ces répercussions, c'est la démonstration de l'existence d'une grande puissance morale en dehors de la force des armées et des gouvernements. Cette démonstration a été faite une fois de plus. Les idées sont encore des forces. Il n'en reste pas moins qu'au point de vue politique, l'interdiction des cultuelles apparaît comme une lourde faute. Par suite du rejet des cultuelles, les biens non immédiatement affectés à l'exercice du culte, c'est-à-dire tous les biens autres que les églises, étaient irrémédiablement perdus pour l'église: c'étaient les titres mobiliers, titres des établissements ecclésiastiques, c'étaient des immeubles destinés au logement des ministres du culte, des palais épiscopaux, des presbytères, des séminaires, les menses épiscopales et curiales; il y avait là une fortune considérable, puisque la seule mense archiépiscopale de Paris rapportait environ quatre cent mille francs par an. — De cette fortune qui a été évaluée dans l'ensemble à deux cents millions, l'Eglise a été dépossédée par l'expresse et souveraine volonté de son chef suprême [1]).

Le Saint Siège a exigé et obtenu de l'Eglise de France, que le sacrifice fût renouvelé: parmi les biens que perdait l'Eglise par le rejet des cultuelles, l'abbé Lemire avait obtenu qu'il fût fait une part, correspondant aux charges pieuses (fondation de messes) et que cette part fut remise aux sociétés de secours mutuels constituées pour les prêtres âgés ou infirmes, qui exécuteraient ces charges (art. 3 § 16, loi 13 avril 1908). Le Pape a interdit ces mutualités, et c'est par sa volonté que „le patrimoine sacré des morts" a été perdu pour l'Eglise.

Et le sacrifice a été renouvelé une troisième fois: pour obéir à l'esprit des instructions pontificales, les prêtres de l'Eglise de France, ont dû renoncer à avoir dans les édifices du culte la situation juridique définie que la loi rendait possible, et par là, ils se sont interdits de les entretenir et de les réparer.

L'Eglise de France est dans la pauvreté, elle n'est pas dans le dénument. Elle peut continuer à vivre grâce au désintéressement, facilité par le célibat, de ses ministres, et aussi grâce à l'inépuisable générosité de notre peuple.

V. La séparation a augmenté la liberté de l'Eglise et diminué l'influence utile à la paix sociale, et aux intérêts du pays que l'Etat exerçait sur elle sous le régime du concordat.

L'Eglise a perdu à la séparation, elle y a aussi gagné. Elle y a perdu les traitements ecclésiastiques; elle y a perdu sa situation officielle, les droits protocolaires du clergé, le prestige qui peut s'attacher à une institution d'Etat.

Elle a perdu tout cela, et tout cela est peu à côté de ce qu'elle a gagné: ces avantages étaient le prix d'une soumission, au moins partielle, à l'Etat. Cette soumission a disparu avec la séparation. L'Eglise a gagné une liberté à peu près complète: la loi de 1905, a aboli la tutelle qui pesait sur elle: les actes et les écrits du Saint Siège, ne sont plus soumis à l'enregistrement du Conseil d'Etat, et le pape s'est trouvé avoir le droit de communiquer

1) Il n'est plus douteux aujourd'hui que la première assemblée pleinière des évêques de France, tenue au lendemain de la loi de 1905, s'était prononcée pour la constitution de cultuelles; voici comment s'exprime un des membres les plus en vue, si non des plus influents de cette assemblée, Mgr.

Digitized by Google

directement avec l'Eglise de France pour lui interdire d'accepter la loi de séparation. L'appel comme d'abus est aboli. Le gouvernement ne peut plus prendre de mesures disciplinaires conte le clergé: plus de ces suppressions ou suspensions de traitement dont la menace commandait la prudence. Il n'y a plus de liturgie obligatoire: plus de „Domine, salvam fac Rem publicam". Le gouvernement ne donne plus son agrément à la nomination des curés; il n'a plus de participation, par conséquent plus d'initiative dans le choix des évêques. Au lendemain de la loi de 1905, les évêques ont pu s'assembler librement pour examiner si et comment ils pourraient s'en accommoder. Désormais, les ministres du culte sont choisis librement par l'Eglise, et soumis au pouvoir absolu de son chef: l'utramontanisme triomphe des derniers restes du gallicanisme.

La séparation a affranchi l'Eglise, c'est ce que ne prévoyaient pas certains de ses auteurs qui s'en montrent aujourd'hui surpris. Ils avaient cependant été prévenus par le rapporteur de la loi de séparation. Dans son discours à Saint Etienne, le 22 décembre 1913, M. Briand le rappelait: „Je me rappelle, comme rapporteur, avoir dit à plusieurs reprises à la gauche de la Chambre: „Faites attention, messieurs; la séparation des Eglises et de l'Etat, c'est un divorce qui donne la liberté à l'Etat, mais qui la donne aussi au clergé; si vous n'êtes pas capables de comprendre, de supporter cette liberté, ne faites pas la séparation; mais si vous croyez que le régime est mûr pour cette réforme, très grave en soi, et qui doit avoir des conséquences très étendues, si vous croyez que le régime peut la supporter, faites-la libéralement; faites-la comme des penseurs libres; vous aurez en face de vous des adversaires qui useront de la liberté que vous leur aurez conférée; vous lutterez contre eux par la force de vos idées; vous ne devrez pas vous tourner vers le pouvoir pour emprunter sa force."

Lorsque l'on a émancipé une force morale comme l'Eglise, on ne peut prétendre la contenir par des lois pénales. D'ailleurs, même à ce point de vue, la liberté des ministres du culte a été par certains côtés augmentée. L'article 201 du Code pénal, aujourd'hui abrogé par la loi de séparation punissait ceux de leurs propos „contenant une critique ou une censure de la loi"; la loi du 9 déc. 1905, art. 35, s'est montrée plus libérale en n'édictant une sanction pénale que „si, un discours prononcé publiquement, dans les lieux où s'exerce le culte, contient une provocation directe à résister à l'exécution des lois ou des actes légaux de l'autorité publique . . ." [1]).

De cette liberté, tous les fruits n'ont pas été bons: à l'épiscopat prudent, parfois timoré, de la période concordataire, a succédé un épiscopat de combat, qui a multiplié les incidents.

Fuzet, archevêque de Rouen, dans l'avant propos de son récent ourage, *Les premières années de la s'éparation*: „Un moment, nous crûmes que tout était à l'acceptation passive de la loi et que, en attendant des jours meilleurs, nous garderions nos positions sur le terrain légal. *La politique qui, en France, a trop souvent mal inspiré les catholiques changea le cours des choses. Les plus influents*, trompés par leurs illusions de parti et la méconnaissance de nos forces étaient persuadés que le gouvernement reculerait; ils n'aboutirent qu'à faire élargir le fossé où, par les plus injustes spoliations, s'engloutit le patrimoine sacré des vivants, tous les biens ecclésiastiques et le patrimoine deux fois sacré des morts, toutes les fondations pieuses et charitables. *Il ne nous restait plus que nos yeux pour pleurer sur notre ruine.*"

1) Il y a eu sur ce point une jurisprudence intéressante provoquée par la guerre entre l'enseignement laïque et l'enseignement religieux: interdiction de se servir de manuels approuvés par l'autorité académique. (Cass. Crim. 7 juillet 1910. S. 1911. 1. 15; — interdiction aux parents d'envoyer leurs enfants à l'école laïque. Agen 4 août 1909. S. 1911. 2. 9. Pau 8 juillet 1911. D. 1913. 2. 49.) 3 arrêts 8 déc. 1911, Pousseaux, Clément, Luquet: un enfant peut être renvoyé d'une école publique parce qu'il a refusé de se servir d'un manuel interdit par les évêques).

Digitized by Google

Choisi dans des conditions souvent mystérieuses, parfois, sans que l'évêque dont dépend le candidat ait été même consulté, il jeut étré tentc été marquer sa reconnaissance envers ses patrons par des manifestations regrettables d'un zèle intempestif.

La coexistence pacifique de l'Eglise libre à côté de l'Etat libre est un but difficile à atteindre chez nous avec notre histoire, et nos passions actuelles: si l'Etat n'a pas le contrôle de l'Eglise, il y aura en France lutte entre l'Eglise et l'Etat, parce qu'entre eux, il y a des contacts perpétuels.

Qu'il y ait dans la masse de notre peuple, détachement croissant des pratiques du culte, stagnation de la vie spirituelle, c'est un fait d'évidence; mais il y a aussi survivance tenace de quelques coutumes extérieures, de cérémonies d'habitudes, de respect des traditions anciennes dont l'ensemble constitue une force dont un gouvernement ne peut se désintéresser sans danger. L'Etat et l'Eglise se rencontrent au berceau, au mariage, à la tombe de l'immense majorité des Français.

Ils se rencontrent aussi dans leur enseignement. On se plait parfois d'un côté comme de l'autre à exagérer les différences entre les doctrines: combien cependant les ressemblances sont plus nombreuses! Les idées morales qui constituent la forte armature de la société moderne, sont identiques, qu'elles soient enseignées par le curé ou par l'instituteur, et c'est ce que déclara un jour à la tribune du Parlement, celui de nos hommes politiques, qui semble, à l'heure actuelle, incarner l'anticléricalisme: M. Combes: „Nous considérons en ce moment les idées morales — telles que les Eglises les donnent — et elles sont les seules à les donner, en dehors des écoles primaires, comme des idées nécessaires. (Discours au Sénat 25 janvier 1903 et 21 juin 1901, Journ. off. p. 1002 et 1003 [1])).

Le droit public doit être la traduction des faits: et alors pourquoi ce grand fait, qui devient évident à un examen approfondi des choses, de l'action concordante des Eglises et de l'Etat se traduit-il extérieurement par la discorde? La politique perd à être romantique; qu'elle soit réaliste. L'Eglise existe c'est un fait. Elle exerce son action en un sens qui est substantiellement le même que celui de l'action de l'Etat. Que l'Etat tienne compte de ce fait; qu'il tâche à se rendre plus fort contre ou sur ceux qui incarnent cette force sociale. — Le concordat n'était plus possible, il postule un Etat chrétien, donc il ne peut pas être renouvelé: *la séparation est intangible.* Mais abandon du „concordat“ ne signifie pas nécessairement „discorde“.

Au point de vue extérieur, la France ne peut pas se désintéresser des questions religieuses: pour ne prendre qu'un exemple, la propagation de la langue française est un des éléments de sa grandeur morale. Or par son origine ou par ses traditions, l'enseignement français en Orient est un enseignement religieux. Il faut tenir compte de ce fait, quel que soit l'idéal qu'on s'est formé, avec un opportunisme qui est dans le cas une des formes du patriotisme. Les missionnaires français servaient par le fait même de leur nationalité les intérêts de la France, mais les missions se „dénationalisent“. Ce sont les autres nations qui en profitent. — Voilà des problèmes extérieurs que la France ne peut résoudre tant qu'elle ignore systématiquement le fait de l'Eglise catholique. (V. le rapport de M. Charlot, inspecteur général de l'instruction publique, au ministre des affaires étrangères, sur l'enseignement français dans le Levant: des extraits ont paru dans le Temps du 1 et 2 novembre 1906.)

La France continue à exercer son Protectorat sur l'Eglise latine et les Eglises orientales unies: ce protectorat entraîne des charges; il ne nous assurera les avantages correspondants

1) V. Th. Ruyssen, Morale religieuse of morale laique, 1914.

Digitized by Google

que si l'autre pouvoir directeur de ces Eglises, le Saint Siège, veut bien y consentir; et comment. le forcer à y consentir si on l'ignore [1]). Il faut reconnaître qu'il y a dans la situation actuelle de la France quelque chose d'anormal: elle prétend dans la politique intérieure pousser la laïcité jusqu'à ses extrêmes limites, et dans la politique extérieure elle veut paraître un Etat chrétien: c'est à cette dernière préoccupation que se rattache la fameuse circulaire du ministre de la marine, autorisant la célébration du Vendredi Saint sur les navires de l'Etat, circulaire (aujourd'hui rapportée) que dans son discours de Bordeaux, du 25 janvier 1914, M. Barthou expliquait „par le souci de ne pas créer à la France dans les pays du Levant, où elle exerce un protectorat éloquemment défendu par Waldeck Rousseau, une situation amoindrie dont l'impatience et l'habileté de ses rivaux, n'auraient pas manqué de tirer parti et profit" [2]).

Il y a donc une infinité de points qui réclament le contrôle des deux pouvoirs: l'Eglise et l'Etat ne peuvent s'ignorer. Il faudra arriver, sans toucher à la séparation, à la reprise des relations diplomatiques avec le Saint Siège, relations qu'entretiennent jalousement des nations dont les intérêts sont liés d'une façon bien moins inextricable que ceux de la France à ceux de l'Eglise catholique. Dans la reprise de ces négociations, le gouvernement n'a pas plus à s'humilier, que le fit Bonaparte, lorsqu'il manda un légat auprès de lui. Il n'a qu'à faire sentir à l'Eglise l'intérêt qu'elle a à conserver ce qui est, en acquérir la consolidation.

A la loi de 1905 en elle-même, les catholiques n'avaient le droit de faire aucun grief. Entre tous les arguments puérils ou détestables, qu'ils invoquaient contre elle, un seul avait quelque valeur et il ne s'adressait pas à la loi, mais aux conditions, dans lesquelles la loi avait été votée: la procédure de rupture du Concordat ne fut pas la meilleure. Le Concordat ne pouvait plus durer. Mais si le divorce était nécessaire, il eut été préférable qu'il fût réglé par résignation mutuelle. Au contraire, de malentendus à malentendus, on est arrivé à une procédure qui a prolongé la crise au lieu de l'arrêter. La séparation de l'Eglise et de l'Etat, est marquée de cette tare originelle. Le Saint Siège, aurait mauvaise grâce à faire trop durer pour ce motif les manifestations de sa mauvaise humeur.

Il a maintenant la preuve fixée dans la jurisprudence, que la loi de séparation, loin d'attenter à la constitution de l'Eglise, sauvegarde sa hiérarchie, reconnait l'autorité pontificale. Que faut-il de plus? On dit que la jurisprudence du Conseil d'Etat est muable. Et l'appareil législatif est-il donc plus stable? On veut des garanties. Qui les donnera? Des engagements positifs et durables? Quel est le roc immobile aujourd'hui? — L'Eglise est absolue dans ses affirmations; elle est souple dans la politique; elle a toujours condamné en principe l'intervention du pouvoir civil dans ses affaires; elle s'en est toujours accommodée pour son bien. — L'Eglise pourrait obtenir des garanties pour l'entretien de ses édifices: l'Etat pourrait réclamer l'exequatur pour la nomination des évêques, et les avantages corrélatifs aux charges qu'il s'impose en Orient.

La France qui entretient des relations avec Monaco et Liberia, aurait intérêt à ne pas ignorer le Vatican; c'est l'avis, exprimé dans une suite d'articles remarquables, d'un ancien ministre des affaires étrangères, M. Hanotaux [3]). Le président du Conseil sortant ne déclare pas impossible cette reprise de relations. Se défendant dans son discours de Bordeaux,

1) V. l'étude du Baron d'Anthouard, ministre plénipotentiaire) sur la France en Palestein, dans Revue hebdomadaire, 25 janvier 1914.

2) V. le Ceau desuvars de M. Ley gues, Ch. dép. 11 mars 1914, Journ. off. p. 1478.

3) Revue hebdomadaire, 6 déc., 27 déc. 1913.

Digitized by Google

du 25 janvier 1914, d'avoir „causé avec Rome" M. Barthou ajoutait: „Si je m'en défends d'ailleurs, ce n'est pas que le rétablissements des relations avec le Vatican soit incompatible avec le maintien, à mes yeux inaliénable, du régime de la séparation. C'est simplement qu'un gouvernement, s'il en ressentait la nécessité, n'aurait pas le droit d'engager de semblables négociations en dehors de la volonté du Parlement."

Bismarck ne s'est pas diminué devant l'histoire pour avoir rendu la concorde religieuse à l'Allemagne. Ce pays prospère; l'ordre et le travail dans la paix civile y développent l'aisance. Les Allemands s'enrichissent; partent à la conquête économique et politique du monde. Pourquoi la France négligerait-elle ses intérêts et ses ambitions au dehors pour se consumer en querelles intérieures? Il ne faut pas désespérer — ce ne sera ni pour demain ni pour après demain — de voir se former une majorité parlementaire de bon sens et de courage, une majorité vraiment républicaine qui économisera à notre pays des années de discorde. „Une France plus unie, plus douce, plus habitable, et finalement plus forte-même contre cette puissance que vous redoutez n'est-ce pas une considération qui, à elle seule, justifierait certaines concessions, certains sacrifices? L'heure n'est pas sonnée, dites-vous? En bien! laissons faire le temps. Les colères tomberont, les blessures se fermeront, les obstacles réputés infranchissables s'aplaniront. La Sagesse et la Nécessité sont les deux grandes maîtresses du genre humain: elles finissent toujours par avoir le dernier mot" [1]).

1) Hanotaux, Rev. hebd. loc. cit. p. 445. Dans le même seus, ou discours à la Chambre des députés. de M. François Delopcle, 10 mars 1914. Journ. off. p. 1462, et de M. Ley gues, ancien ministre, 11 mars 1914, ibid. p. 1478. — Cf. Jaques Bonzon, Faup-il un nouveau, Concordat, 1913.

Digitized by Google

Das öffentliche Recht in England.

Bericht für das Jahr 1913.

Von

Dr. Stanislaus Sussmann.

(I. Parlamentsrecht. — II.—V. Verwaltungsrecht: II. Die Versicherungsnovelle; III. Das Recht der Gewerkvereine; IV. Das Gesetz zum Schutze der Geistesschwachen; V. Gewerberecht u. A. — VI. Kolonialrecht).

I.

1. Die Tagung des am 14. Februar 1912 eröffneten Parlamentes reichte tief in das folgende Jahr hinein und endete erst am 7. März 1913; ein nicht gewöhnliches Ereignis, denn im Jahre 1893 war zum letztenmal die Session über Weihnachten hinaus, u. zw. bis zum 5. März des folgenden Jahres, verlängert worden. Die Session von 1913 knüpfte fast ohne Unterbrechung an ihre Vorgängerin an. Das Parlament trat am 10. März zusammen und tagte bis zum 15. August. Trotz dieser langen Dauer haben sich die Parlamente der zwei letzten Jahre nicht als besonders fruchtbar erwiesen, und es ist in dieser Zeit kein Gesetz von allererster Bedeutung zustande gekommen. Der im vorjährigen Bericht besprochene Parliament Act von 1911, der gewöhnlich als Veto Bill bezeichnet wird, hat fürs erste anders gewirkt, als erwartet wurde, und den Geschäftsgang eher verlangsamt als beschleunigt. Drei Gesetzesvorschläge sind bis jetzt unter seine Wirksamkeit gefallen: die Home Rule Bill, durch welche Irland Selbstverwaltung und ein eigenes Parlament erhalten soll, die Welsh Church Bill, durch die die Staatskirche in Wales entstaatlicht und entpfründet wird, und die Temperance (Scotland) Bill, welche das Schanklizenzrecht in Schottland regelt. Die zwei ersten Gesetze haben in den zwei Sessionen des Jahres 1913 zweimal das Unterhaus passiert und sind zweimal vom Oberhaus abgelehnt worden; sie erwarten im Jahre 1914 ihre dritte Lesung im Unterhause und damit ihr Perfektwerden ohne Zutun des Oberhauses. Auch das Temperenzgesetz für Schottland beschäftigte das Parlament zweimal in diesem Jahre. Hier trat aber die Einigung der beiden Häuser, die beim ersten Male nicht zu erzielen war, bei der zweiten Verhandlung ein.

2. Für Verhandlungen über Gesetzentwürfe, die unter den Parliament Act fallen, mußte ein neues Verfahren gefunden werden. Denn diese Entwürfe müssen das Unterhaus jedesmal in der gleichen Form passieren, und Abänderungen bei der zweiten oder dritten Behandlung verhindern nur dann nicht die Anwendung des Parliament Act, wenn sie vom Unter-

Digitized by Google

hause nicht in die Bill selbst aufgenommen, sondern dem Oberhause nur vorschlagsweise übermittelt werden, das dann die Freiheit hat, durch Annahme dieser Vorschläge den so amendierten Entwurf an Stelle des ursprünglichen zu setzen. Das sonst allgemein zwischen der zweiten und dritten Lesung übliche Komitee- und Berichtsstadium (Committee und Report Stage), in dem über Amendments beraten und abgestimmt wird, hat daher hier keinen Zweck und wird weggelassen. An seine Stelle tritt das Vorschlagsstadium (Suggestion Stage), in dem über die dem Oberhaus eventuell zu machenden Abänderungsvorschläge verhandelt wird. Die Temperance (Scotland) Bill hat ein solches Stadium mitgemacht; in den anderen hierher gehörigen Fällen hat es nicht stattgefunden, weil keine Abänderungsvorschläge vorlagen.

3. Die Uebung, Steuern sofort, nachdem sie vom Unterhaus durch Resolution angenommen waren, einzuheben, wurde im November 1912 in einem Prozesse, den der bekannte Politiker Th. G. Bowles gegen die Bank von England angestrengt hatte, von dem angerufenen Gerichte für ungesetzlich erklärt. Diese Uebung hatte im Jahre 1830 bei den Zöllen und im Jahre 1842 bei der Einkommensteuer begonnen und war seit 1853 in ununterbrochener Geltung, zumal infolge des seit 1861 herrschenden Brauches, alle Steuermaßnahmen eines Jahres in einem Finanzgesetz zusammenzufassen, die Budgets nicht mehr rechtzeitig, d. h. vor Beginn des Budgetjahres, verabschiedet werden konnten. Sie entsprang dem Bestreben, bei den temporär bewilligten Steuern — gegenwärtig werden die Einkommensteuer und der Teezoll immer nur auf ein Jahr bewilligt — die erforderliche Kontinuität zu erhalten und bei Zöllen und Akzisen dem Staatsschatz abträgliche Manipulationen der Händler hintanzuhalten. Das Unterhaus faßte die bezüglichen Resolutionen, während es als Committee of Ways and Means tagte; auf deren Annahme folgte ihre geschäftsordnungsmäßige Weiterbehandlung und schließlich ihre Einverleibung in den Finance Act des Jahres, durch den sie eo ipso hinfällig wurden. Diese Praxis erfuhr keine Anfechtung, da die Geltung der Resolutionen auf einen relativ kurzen Zeitraum von in der Regel höchstens zehn bis zwölf Wochen beschränkt blieb. Die politischen Verhältnisse der letzten Jahre brachten es mit sich, daß das Finanzgesetz mehrmals bis zum Ende der Session hinausgeschoben und erst im November oder Dezember perfekt wurde. Das gab den Anstoß zu dem erwähnten Prozesse, in dem die Bank von England verurteilt wurde, die Einkommensteuer, die sie bei Einlösung von Kupons nach dem 5. April, dem Ablaufstage der im Vorjahre bewilligten Steuer, und vor Inkrafttreten des neuen Finanzgesetzes einbehalten hatte, dem Kläger wieder zu erstatten. Dieses Urteil warf alle bisherigen Theorien über die Gesetzeskraft der Budgetresolutionen des Unterhauses über den Haufen und schuf eine unhaltbare Situation, der zunächst ein Gesetz über die provisorische Einhebung von Steuern (Provisional Collection of Taxes Act) abhelfen soll.

Dieses sehr vorsichtig abgefaßte Gesetz verleiht den Unterhausresolutionen in Steuersachen temporäre Gesetzeskraft unter einer Reihe einschränkender Bedingungen:

Die Resolution muß von dem als Committee of Ways and Means tagenden Plenum des Hauses beschlossen werden.

Durch die Resolution darf nur eine bestehende Steuer erneuert oder, nach Höhe oder sonstigen Umständen, abgeändert, aber keine neue Steuer (z. B. Schutzzölle) eingeführt werden.

In der Resolution muß die ausdrückliche Erklärung enthalten sein, daß es im öffentlichen Interesse gelegen sei, daß sie gemäß den Bestimmungen dieses Gesetzes statutarische Kraft erhalte.

Digitized by Google

Die Gesetzeskraft der Resolution erlischt, wenn sie nicht innerhalb der nächsten zehn Sitzungstage vom Hause in einer formellen Sitzung mit oder ohne Abänderungen genehmigt wird, sowie dann, wenn die darauf bezügliche Bill nicht innerhalb von zwanzig Sitzungstagen, von Fassung der Resolution an gerechnet, die zweite Lesung im Unterhause passiert.

Die Gesetzeskraft erlischt ferner durch Auflösung und Prorogierung des Parlamentes, durch Ablehnung der Resolution oder der betreffenden Bill in irgend einem Stadium sowie durch Inkrafttreten des bezüglichen Gesetzes.

Auf jeden Fall erlischt die Gesetzeskraft spätestens in vier Monaten vom Beginn der Wirksamkeit der Resolution bzw. vom Tage der Beschlußfassung an.

Für den Fall, daß eine temporäre Steuer auch durch eine solche Resolution nicht rechtzeitig prolongiert werden kann, sorgt die Vorschrift, daß Steuerzahlungen und -abzüge wegen einer temporären Steuer innerhalb eines Monats nach deren Außerkrafttreten noch als gesetzmäßig erfolgt angesehen werden, vorbehaltlich deren Rückerstattung, falls eine Resolution innerhalb dieses Monates nicht gefaßt wird oder, wenn gefaßt, später ihre Kraft verliert.

Diese Lösung des Problems ist schon deshalb nicht als die Ideallösung angesehen worden, weil durch sie das Unterhaus an bestimmte Arten des Verfahrens, worin es bisher autonom war, gesetzlich gebunden wird, und weil überdies das Verfahren des Unterhauses unter Umständen einer richterlichen Kognition unterzogen werden kann, was besser vermieden würde. Es ist auch darum die baldige Einsetzung eines Unterhausausschusses, der die ganze Frage prüfen und bessere Vorschläge machen soll, von der Regierung in bestimmte Aussicht gestellt worden.

4. Die zwei vorerwähnten Gesetze haben auch eine Aenderung in der Technik der Finanzgesetze verursacht. Seit 1861 wurden alle Budgetmaßregeln eines Jahres in einem Gesetze, dem Finance Act, zusammengefaßt. Im letzten Jahre erfolgte dagegen eine Z w e i t e i l u n g in eine Finance Bill und eine Revenue Bill. Durch jene wurden die jährlich zu bewilligenden Steuern erneuert (neue wurden in diesem Jahre nicht eingeführt), diese betraf Aenderungen des geltenden Steuerrechtes und behandelte hauptsächlich die Bodenwertsteuern. Die Revenue Bill wurde von der Regierung fallen gelassen, doch soll das Prinzip beibehalten werden, in jedem Jahre die Bewilligung von Steuern, temporären und anderen, durch einen Finance Act von den durch einen Revenue Act zu treffenden Abänderungen des bestehenden Steuerrechtes gesondert zu behandeln. Diese Zweiteilung bedeutet natürlich keine Rückkehr zu dem System vor 1861, wo für jede Steuer ein besonderes Gesetz erlassen wurde. Nur im Jahre 1911 hatte es bereits neben dem Finance Act einen Revenue Act gegeben, aber dieser Fall war nicht grundsätzlicher Natur, sondern dadurch hervorgerufen, daß infolge der Parlaments- und Verfassungskrisis von 1910 das Budget pro 1910/11 nur in seinen notwendigsten Bestimmungen rechtzeitig durchgebracht werden konnte, alles übrige aber erst von dem neugewählten Parlamente durch den Revenue Act, der im März 1911 Gesetz ward, erledigt wurde, während das Finanzgesetz pro 1911/12 im darauffolgenden Dezember die Sanktion erhielt.

Durch die Zweiteilung werden einerseits für die Finance Bill gewisse Fährlichkeiten in bezug auf die Auslegung dessen, was der Parliament Act unter einer Geldbill (Money Bill) versteht, umgangen; solche Fährlichkeiten haben sich bei der Finance Bill von 1911, die der Sprecher des Unterhauses ohne nähere Angabe von Gründen als reine Geldbill im Sinne des Parliament Act nicht anerkannt hat, bereits gezeigt und wären bei der großen Zahl von Zusätzen und Nebenbestimmungen in den modernen Finanzgesetzen niemals leicht zu ver-

Digitized by Google

meiden gewesen. Andererseits wird dadurch die Finance Bill von vielem Material entlastet und so die durch den Provisional Collection of Taxes Act gebotene Einhaltung von Fristen für ihre Gesetzwerdung nach Möglichkeit gewährleistet.

5. Ein etwas komplizierter Inkompatibilitätsfall kam im März 1913 zur Entscheidung. Sir Stuart Samuel war Abgeordneter und zugleich Teilhaber einer Bankfirma, welche in geschäftlichen Beziehungen zur indischen Regierung stand, von der sie Anleihen, Schatzscheine und kurzfristige Vorschüsse übernahm, und für die sie insbesondere große Silberkäufe gegen die übliche Provision ausführte. Ein Gesetz von 1782 aber, den durch die Union mit Irland geänderten Verhältnissen durch ein Gesetz von 1801 angepaßt, erklärt das Mandat eines Abgeordneten für ungültig, der für Rechnung oder in Ansehung des öffentlichen Dienstes in einem Kontraktverhältnis zur Regierung steht, und setzt auf jede Abstimmung in diesem Zustande eine Strafe von 500 £. Zur Prüfung des vorliegenden Falles wurde ein Ausschuß des Unterhauses eingesetzt, der sich aber über die Rechtslage nicht einig wurde und die Einholung eines Gutachtens des Judicial Committee of the Privy Council empfahl. Dieses fand das Mandat verwirkt, ohne daß unlautere Motive seitens des Inhabers vorlägen; denn die Geschäftsverträge seien mit dem Staatssekretär für Indien, also einem britischen Regierungsbeamten, geschlossen worden, woran auch der Umstand, daß der indische Staatsrat seine Zustimmung erteilen mußte, nichts ändere, und auch der Begriff des öffentlichen Dienstes dürfe nicht einschränkend interpretiert werden. Da das Kontraktverhältnis inzwischen aufgehört hatte, stand der Wiederwahl dieses Abgeordneten kein Hindernis im Wege. Eine Indemnitätsbill zum Schutze gegen die hohe Strafe stieß dagegen auf Widerstand und wurde fallen gelassen.

II.

Der National Insurance Act von 1913 ist eine Novelle zu dem im vorigen Bande dieses Jahrbuchs besprochenen Reichsversicherungsgesetz von 1911 und soll, ohne an dessen Fundamenten zu rütteln, hauptsächlich die in der weniger als einjährigen Wirksamkeit dieses Gesetzes beobachteten Mängel beheben, bringt aber dabei neben Interpretationsregeln sowie der Erstreckung von Uebergangsfristen und anderen Uebergangsbestimmungen mehrere wesentliche Aenderungen. Die Novelle bezieht sich nur auf die Kranken-, nicht auch auf die Arbeitslosenversicherung.

Die Leistungen der Versicherung werden gegenüber Personen von über 50 Jahren für die große Mehrzahl der Fälle auf das allgemeine Normalmaß ausgedehnt, indem die Beschränkungen, die für die Altersklassen von über 50, 60 und noch mehr für die über 65 Jahre gelten, fast durchwegs aufgehoben werden. Besser gestellt werden auch jene, die, weil im Bezuge einer Haftpflichtentschädigung, nur einen Teil des normalen Krankengeldes beziehen, indem ihnen die Zeit, in der sie das so gekürzte Krankengeld erhalten, nur in dem Verhältnis angerechnet wird, in dem ihre Bezüge zu dem Normalausmaß stehen. Ferner werden ärztliche und Heilstättenbehandlung auch den von der Versicherungspflicht eximierten Personen, deren es ungefähr 80 000 gibt, gewährt, sofern sie gewissen im Verordnungswege festzustellenden Bedingungen nachkommen, und es wird damit ein Aequivalent für die Beiträge geboten, die den Arbeitgebern, um keine Prämie auf die Beschäftigung exemter Personen zu setzen, auch für diese abverlangt werden. Desgleichen werden die ärztliche und Heilstättenbehandlung auf nicht in der Reichsversicherung stehende Mitglieder nichtapprobierter Vereine ausgedehnt, wie sie die nichtversicherten Mitglieder der approbierten Vereine be-

Digitized by Google

reits genossen, zum Vorteil der Aerzte, die bisher von den Hilfsvereinen meist nur 4 s. pro Kopf und Jahr erhielten, vom Staate aber 6 s. 6 d. hiefür bekommen. Des weiteren werden die schematischen Bestimmungen des Hauptgesetzes über die Folgen von Rückständen an Beiträgen aufgehoben, die Verminderung der Leistungen soll vielmehr in jedem dieser Fälle möglichst dem durch die Rückstände verursachten Verluste angepaßt werden.

Bezüglich der Beiträge der nur gelegentlich oder intermittierend beschäftigten Personen (z. B. Dockarbeiter), enthielt das Gesetz von 1911 Härten, zu deren Beseitigung die Versicherungskommissionen die Befugnis erhalten, spezielle Verordnungen über die Höhe der Beiträge in diesen Fällen für gewisse Betriebe oder Landesteile zu erlassen. Auch soll auf diese Art die Frage gelöst werden, wie die Beiträge auf mehrere Arbeitgeber zu verteilen sind, worüber in einzelnen Bezirken bereits private Uebereinkünfte zwischen den Beteiligten bestanden. In keinem dieser Fälle soll aber der Beitrag der Arbeitgeber 6 d. und der der Arbeitnehmer 4 (bei Frauen 3) d. pro Woche und, falls der Beitrag tageweise zu zahlen ist, 1 d. pro Tag übersteigen. Eine Begünstigung hinsichtlich der Beiträge tritt ferner ein, wenn der Versicherte infolge von Arbeitslosigkeit mit seinen Beiträgen in Rückstand gekommen ist. Er braucht dann nicht mehr auch die auf den Arbeitgeber entfallenden, sondern nur die ihn selbst treffenden Beitragsquoten nachzuzahlen, um in den vollen Genuß der Leistungen der Versicherung zu gelangen.

Auch noch in anderen als den bisher erwähnten Punkten haben die vier Versicherungskommissionen eine größere Verordnungsmacht erhalten, wodurch das Funktionieren der ganzen Maschinerie elastischer gemacht werden soll. Auch dürfen die Kommissionen jetzt Zeugen unter Eid einvernehmen, und überhaupt ist das Schiedsverfahren, das in streitigen Fällen vor den Versicherungsausschüssen bzw. -Kommissionen stattzufinden hat, auf eine größere Zahl von Fällen ausgedehnt worden. In jedem Subkomitee der Ausschüsse soll sich in Zukunft wenigstens eine Frau befinden, und die Ausschußmitglieder, die ja zum Teil auch Arbeiter sind, bekommen künftighin für ihre Reisen außer Ersatz des Reisegeldes auch Ersatz für sonstige Auslagen und Zeitverlust.

Einem Wunsche des Aerztestandes entsprechend erhalten freiwillige Versicherungsteilnehmer mit einem Gesamtjahreseinkommen von über 160 £ von der Versicherung aus keine ärztliche Behandlung; dafür wird ihr Wochenbeitrag um 1 d. ermäßigt.

Für die Gewährung der ärztlichen Behandlung besteht das System, daß für jeden Bezirk eine Liste der Aerzte, die sich zur Verfügung gestellt haben, aufgemacht wird, und daß jeder Versicherte sich daraus unter bestimmten Kautelen einen Arzt aussuchen kann. Sollte dieses System sich irgendwo nicht bewähren — Streitigkeiten hat es bereits genug mit den Aerzten gegeben, — so erhalten die Kommissionen das Recht, andere Arrangements zur Sicherstellung des ärztlichen Dienstes zu treffen. Durch diese Blankettvorschrift ist die Möglichkeit gegeben, Aerzte mit Beamtencharakter zum ausschließlichen Dienst für die Versicherten anzustellen.

Die Mutterschaftsprämie von 30 s. wird nicht mehr bloß dann, wenn die Frau versichert ist, sondern auch, wenn sie auf Grund der Versicherung des Mannes geleistet wird, als Leistung an die Mutter behandelt, so daß der Mann diesen Betrag nicht mehr für sich verwenden darf und kann.

Um einem anderen vorgekommenen Uebelstand zu begegnen, wird dem Arbeitgeber bei Geldstrafe verboten, die ihn selbst treffende Beitragsquote von dem Lohne oder einer sonstigen Remuneration des Arbeitnehmers abzuziehen.

Digitized by Google

Durch die Novelle erwachsen dem Versicherungsfonds neue finanzielle Lasten. Deren Deckung soll zunächst dadurch erfolgen, daß die Tilgungsfrist für die dem Versicherungsfond belasteten und den Kassen gutgeschriebenen Reserven von 18 ½ Jahren auf 20 Jahre erhöht wird. Da die nach erfolgter Tilgung freigewordenen Summen für eine Erweiterung der Versicherungsleistungen bestimmt sind, so haben dadurch gewissermaßen die jüngeren Versicherungsteilnehmer die Kosten für die Ausdehnung der Leistungen an die höheren Altersklassen zu tragen. Der jährliche Staatszuschuß wird überdies schätzungsweise um 207 000 £ erhöht werden müssen. Dazu kommen 1.8 Millionen £ jährlich, um die in der Hauptsache die Besoldung der Kassenärzte erhöht wurde, und die bereits im Februar 1913 von der Regierung als Nachtragsforderung angesprochen und vom Parlamente auch bewilligt worden, aber noch durch kein besonderes Gesetz, wie es der Brauch erfordert, gedeckt waren. Dies gutzumachen und auch spätere Geldbewilligungen zu sanktionieren, ist der erste Paragraph der Novelle bestimmt, der über das Gesetz von 1911 hinaus ganz allgemein die Verwendung aller vom Parlamente für Versicherungszwecke bewilligten Gelder gutheißt, so daß es in Zukunft genügen wird, die erforderlichen Beträge in den Etat einzustellen. Während ursprünglich der Wert der Versicherung auf 9 d. pro Kopf und Woche berechnet wurde, wovon der Versicherte normal 4 d. zu zahlen hat, wird das gegenwärtige Verhältnis infolge aller eingetretenen Verschiebungen auf etwa 11 zu 4 geschätzt.

III.

1. Der Trade Unions Act von 1913 ist bestimmt, die im Falle Osborne (s. Jahrbuch **VII,** 338) festgestellte Inkompetenz der Gewerkvereine, ihre Mittel für politische Zwecke zu verwenden, zu beseitigen. Er stellt ein Kompromiß dar und ist als solches mit fast allseitiger Zustimmung im Parlamente durchgegangen. Seine drei Grundsätze sind, daß die Gewerkvereine im allgemeinen zu politischer Tätigkeit berechtigt sind, daß zur Verwendung von Geld für bestimmte, namentlich angeführte politische Zwecke ein Mehrheitsbeschluß der Mitglieder erforderlich ist, und daß ein Mitglied, das mit der Mehrheit nicht übereinstimmt, zur Beisteuer für diese Zwecke nicht verhalten werden kann.

Die allgemeine politische Betätigung ist den Gewerkvereinen in Zukunft gestattet, nur müssen ihre ursprünglichen gewerkschaftlichen und humanitären Ziele das Hauptobjekt ihrer Tätigkeit bilden, sollen sie vor dem Gesetze den Charakter als Gewerkvereine behalten. Diese allgemeine Regel ist aber dadurch abgeschwächt, daß eine Reihe von Kautelen geschaffen wird, wenn es sich um Geldleistungen für folgende — wohl die wichtigsten — Objekte politischer Tätigkeit handelt: Ersatz der Kosten, die einem Wahlbewerber vor, während oder nach einer Wahl in bezug auf seine Kandidatur oder Wahl erwachsen sind; Abhalten von Versammlungen und Verteilen von Literatur zur Unterstützung eines Wahlbewerbers; dauernde Unterstützung eines gewählten Vertreters; Registrierung von Wählern und Auswahl von Kandidaten, — es mag sich in allen diesen Fällen um eine Wahl zum Parlament oder für einen lokalen umlageberechtigten Vertretungskörper handeln; endlich Abhalten von politischen Versammlungen und Verteilen von politischer Literatur in allen Fällen, wo der Hauptzweck nicht in der Förderung der ursprünglichen Gewerkvereinsziele im Sinne der älteren Gesetzgebung liegt.

Für alle diese Zwecke ist ein besonderer politischer Fonds zu schaffen, wenn die Mehrheit der stimmenden Mitglieder in geheimer Abstimmung sich dafür ausspricht. Doch hat in

Digitized by Google

solchem Falle jedes Vereinsmitglied das Recht, schriftlich gegen Einziehung eines Beitrages zu diesem Fonds von seiner Seite zu widersprechen, wodurch es von der Beitragspflicht eximiert wird. Demgemäß muß für den politischen Fonds ein separater Beitrag erhoben oder aber den Eximierten ein besonderer Nachlaß bei einer der periodischen Kontributionen gewährt werden. Ein derart eximiertes Mitglied darf in keiner Weise, die Verwaltung des politischen Fonds ausgenommen, hinter den anderen Mitgliedern zurückgesetzt, und darf die Beisteuer zu einem politischen Fonds nicht als Aufnahmebedingung gestellt werden. Ein Mitglied, das sich in einer dieser Beziehungen verletzt fühlt, hat das Recht der Beschwerde an die Vereinsbehörde (The Registrar of Friendly Societies), welche, ohne daß eine Berufung an die ordentlichen Gerichte zulässig wäre, endgültig hierüber entscheidet.

2. Die Gewerkvereine, die durch die gerichtlichen Entscheidungen der letzten Jahre meistens unangenehm betroffen worden sind, haben durch das Urteil des House of Lords in dem Falle Vacher (Vacher and Sons v. The London Society of Compositors) eine angenehme Ueberraschung erfahren. Durch dieses Urteil wurde nämlich entschieden, daß die Gewerkvereine gegen Schadenersatzansprüche aus irgendeinem Grunde außer Vertragsbruch — im vorliegenden Falle handelte es sich um eine Verleumdungsklage — immun sind, mag der Anspruch im Zusammenhang mit einer gewerblichen Streitigkeit stehen oder nicht. Der Trade Disputes Act von 1906 (s. Jahrbuch **III**, 541) ist nämlich vielfach so ausgelegt worden, daß diese Immunität nur im Zusammenhange mit einer solchen Streitigkeit beansprucht werden kann. Nach dieser Entscheidung können aber die Fonds der Gewerkvereine niemals, außer bei Vertragsbruch, zu Schadenersatz verhalten und dadurch ihren eigentlichen Zwecken, d. i. zum großen Teile der Versicherung und Unterstützung der Vereinsmitglieder, entzogen werden. Wenn man diese Entscheidung mit dem neuen Gesetz zusammenhält, das den Gewerkvereinen ausdrücklich die politische Tätigkeit gestattet, dabei aber auch den politischen Fonds die Immunität nicht entzieht, ergibt sich, welche mächtige und singuläre Stellung die Gewerkvereine im politischen Kampfe einnehmen werden. In der Theorie bleibt zwar der Rechtsweg gegen die Personen, die sich als Organe der Trade Unions eine Uebertretung der Gesetze zuschulden kommen lassen, offen, in der Praxis wird aber, da diese Personen meistens wenig bemittelt sind, wohl nichts übrig bleiben, als auf den common sense der Gewerkvereine zu vertrauen.

IV.

Das wichtigste Gesetz der Session von 1913 ist ein Gesetz zum Schutze geistesschwacher Personen, das auf dem einstimmigen Bericht einer königlichen Kommission beruht und auch im Parlament nicht von der Parteipolitik berührt worden ist. Die an Zahl geringe Opposition gegen das Gesetz befürchtete allzu große Eingriffe in die individuelle Freiheit und die Elternrechte und vermochte auch zahlreiche Kautelen in dieser Richtung zu erlangen. Die königliche Kommission hatte gefunden, daß es im ganzen Lande ungefähr 66 000 geistig Minderwertige gebe, für die nicht von Staats wegen gesorgt sei, und daß in etwa 46 000 Fällen davon ein Einschreiten dringend geboten wäre; doch haben spätere Schätzungen niedrigere Ziffern ergeben. Die Gesetzgebung hatte sich bisher fast nur der Irren (lunatics) und Idioten (idiots) angenommen. In beiden Fällen handelt es sich um völlig Unzurechnungsfähige, wobei die Zwischengrenze von der englischen Gesetzesterminologie dahin gezogen ist, daß zu den letzteren alle Fälle gehören, in denen die Unzurechnungsfähigkeit auf

Digitized by Google

einer Geburtsanlage beruht, also von Geburt oder einem frühen Alter an vorhanden ist, während die ersteren alle Fälle umfassen, in denen die Geisteskrankheit erst in einem späteren Alter aufgetreten ist. Die Irrengesetzgebung bleibt in allem wesentlichen unberührt, das Gesetz über die Idioten (Idiots Act) von 1886 wird durch das neue Gesetz aufgehoben. Außerdem greift in diese Sphäre ein Gesetz von 1899 ein, das für den Unterricht von geistig minderwertigen und epileptischen Kindern besondere Bestimmungen trifft, die zwar nicht ganz zulänglich und nur fakultativ, daher nicht einmal von allen Schulbehörden adoptiert worden sind, durch das aber einer ganzen Anzahl geistesschwacher Kinder eine Ausbildung in besonderen Klassen zuteil wird, die einigen von ihnen sogar das spätere Fortkommen ermöglicht. Spätestens nach Beendigung der Schulpflicht sind aber diese Personen sich selbst oder ihrer Familie und privaten Organisationen überlassen gewesen, haben auch zu einem großen Teile die Irrenanstalten, Gefängnisse, Trinkerasyle und Armenhäuser bevölkert. Zum Schutze dieser in geringerem Grade geistesschwachen Personen ist das neue Gesetz in erster Reihe bestimmt.

Das Gesetz unterscheidet vier Klassen geistig minderwertiger Personen, denen allen gemeinsam ist, daß der Defekt von Geburt oder frühem Alter an bestanden hat: Idioten, das sind solche, die sich selbst gegen gewöhnliche physische Gefahren nicht zu schützen vermögen; Blöde (imbeciles), d. s. solche, deren Defekt geringer, aber so ausgesprochen ist, daß sie weder für ihre Person noch für ihre Angelegenheiten sorgen, noch auch, wenn sie Kinder sind, dazu erzogen werden können; Schwachsinnige (feeble-minded), d. s. jene, welche ohne Blöde zu sein, zu ihrem eigenen Schutze oder zum Schutze anderer einer Pflege, Aufsicht und Leitung bedürfen oder, wenn noch Kinder, dauernd unfähig sind, aus dem gewöhnlichen Schulunterricht Nutzen zu ziehen; endlich sittlich Minderwertige (moral imbeciles), welche neben einem dauernden geistigen Defekt starke lasterhafte oder kriminelle Neigungen haben, und auf die eine Bestrafung keine oder nur geringe abschreckende Wirkung übt.

Das Gesetz sieht für diese Personen unter bestimmten Voraussetzungen Unterbringung in einer besonderen Anstalt oder Stellung unter Pflegschaft vor. Wenn keine besonderen Umstände hinzutreten, kann ein Geistesschwacher nur auf Ansuchen dieser Behandlung verfallen: falls er einem der zwei höchsten Grade von Schwachsinn angehört, auf Ansuchen eines Elternteiles oder des Vormundes, falls aber einem geringeren, nur wenn er unter 21 Jahre alt ist, und nur auf Ansuchen eines Elternteiles. Den Eltern und dem Vormund stehen diesbezüglich jene gleich, die dem Geistesschwachen gegenüber die Pflichten dieser Personen erfüllen. Im übrigen, also zwangsweise, greift das Gesetz nur dort ein, wo zu dem geistigen Defekt noch besondere Umstände, und zwar meist solche, die ohnehin ein Eingreifen der Obrigkeit erfordern oder bereits erfordert haben, hinzutreten: Zunächst nämlich bei jenen Personen, welche vernachlässigt, verlassen, ohne sichtbare Subsistenzmittel oder grausam behandelt gefunden werden; welche eines Kriminalvergehens schuldig befunden sind oder nach dem Gesetz einer Zwangsarbeitsanstalt übergeben werden können; welche sich im Gefängnis, in Haft, in einer Besserungs- oder Zwangsarbeitsanstalt, einem Trinkerasyl oder einem Irrenhaus befinden, oder welche Gewohnheitstrinker im Sinne der Trunksuchtsgesetze sind. Dann haben die Schulbehörden jene Kinder behufs weiterer zwangsweiser Behandlung anzuzeigen, welche für den Spezialunterricht für geistesschwache Kinder in ihrem eigenen oder ihrer Mitschüler Interesse ungeeignet oder aus besonderen Gründen des durch dieses Gesetz gebotenen Schutzes bedürftig sind, sowie jene, welche bei Erreichung des sechzehnten Lebensjahres vor der Entlassung aus der Schule stehen, nach Ansicht der Schulbe-

Digitized by Google

hörde aber ihres Vorteiles wegen in einer Anstalt untergebracht oder unter Pflegschaft gestellt werden sollten. Endlich kann das Gesetz zwangsweise gegen geistesschwache Frauen angewendet werden, wenn sie zu einer Zeit, da sie der öffentlichen Armenpflege zur Last fallen, einem unehelichen Kinde das Leben geben oder mit einem solchen schwanger gehen, eine Bestimmung, die sich gegen jene geistesschwachen Frauen richtet, die so viel zur Fortpflanzung dieses Uebels beitragen und regelmäßig, wenn sie Mütter werden, die Armenhäuser (workhouses) aufsuchen.

Als Zentralbehörde für die Angelegenheiten der Geistesschwachen fungiert ein kollegiales Aufsichtsamt (Board of Control), das aus höchstens fünfzehn Kommissären besteht; höchstens zwölf von diesen sind zu besolden, vier Mitglieder müssen Aerzte, vier andere Juristen, alle mit wenigstens fünfjähriger Berufspraxis sein, und unter den besoldeten wie unter den unbesoldeten Mitgliedern muß sich je eine Frau befinden. Die Ernennung vollzieht der König, bei den Juristen auf Vorschlag des Lordkanzlers, bei den übrigen auf Vorschlag des Staatssekretärs des Innern. Das Aufsichtsamt führt die Oberaufsicht über die Geistesschwachen, beaufsichtigt die Ausführung des Gesetzes durch die Lokalbehörden, errichtet und leitet die staatlichen Anstalten, approbiert und inspiziert die nichtstaatlichen Anstalten, verwaltet die vom Parlament für diese Zwecke bewilligten Gelder, erstattet Jahresberichte, die dem Parlament vorzulegen sind, und trifft überhaupt alle Vorkehrungen, die zur richtigen Behandlung Geistesschwacher erforderlich sind. Sein Wirkungskreis wird im Verordnungswege näher bestimmt; jedenfalls muß jede Anstalt und jeder in Pflegschaft befindliche Geistesschwache mindestens zweimal im Jahre inspiziert werden. Jeder Kommissär hat, von einer Ausnahme abgesehen, die Vollmacht, zu jeder Zeit eine Person, die in einer Anstalt oder unter Pflegschaft gehalten wird, freizulassen.

Die bestehende Kommission für das Irrenwesen (Commissioners in Lunacy) geht in dem neuen Aufsichtsamt auf, das deren acht Mitglieder sowie deren ganzen Beamtenstab übernimmt und in Zukunft an deren Stelle auch alle durch die Irrengesetzgebung vorgeschriebenen Funktionen, d. i. in der Hauptsache Inspektion der Irrenanstalten und Berichterstattung an den Lordkanzler bzw. Staatssekretär, versehen wird.

Die lokale Verwaltung liegt den Grafschafts- und Stadträten ob. Jede dieser Lokalbehörden muß einen Ausschuß zur Fürsorge für die Geistesschwachen einsetzen, dessen Mitglieder in der Mehrheit aus dem betreffenden Rate genommen werden und dem auch einige Frauen angehören müssen. Den Lokalbehörden bleibt es freigestellt, diese Ausschüsse ganz oder teilweise mit den unter den Irrengesetzen errichteten Komitees, die hauptsächlich die Irrenanstalten verwalten und in ihrer Geldgebahrung ziemlich unabhängig sind, zu verschmelzen. In Angelegenheiten der Geistesschwachen können die Grafschafts- und Stadträte alle ihre Rechte mit Ausnahme der Umlagenerhebung und Schuldenaufnahme diesen Ausschüssen übertragen.

Die wichtigsten Aufgaben der Lokalbehörden sind, die Geistesschwachen in ihrem Bezirke, die zwangsweise unter das Gesetz fallen, festzustellen, für deren geeignete Beaufsichtigung und, wenn diese nicht genügt, für ihre Unterbringung in einer Anstalt oder Stellung unter Pflegschaft zu sorgen. Die Ermittelung der geistesschwachen Kinder zwischen sieben und sechzehn Jahren sowie deren entsprechende Ausbildung bleibt aber auch weiterhin den Schulbehörden überlassen; die Lokalbehörden haben die Sorge um diese Kinder erst zu übernehmen, wenn sie von den Schulbehörden aus den oben angeführten Gründen darum angegangen werden.

Digitized by Google

Die mildeste Form des den Geistesschwachen gebotenen Schutzes besteht also darin, sie in ihrem bisherigen Zustand zu belassen und nur eine fortlaufende Kontrolle, in der sich die zugewählten Mitglieder der Fürsorgeausschüsse wohl am besten betätigen werden, zu üben. Wo dies nicht ausreicht, werden sie unter Pflegschaft gestellt oder einer Anstalt übergeben. Der Pfleger (guardian) hat die Rechte, die ein Vater gegenüber einem noch nicht vierzehnjährigen Kinde hat, und darf, wie jede zur Aufsicht über einen Geistesschwachen bestellte Person, Fremden die Lieferung von geistigen Getränken an seinen Schutzbefohlenen bei Strafe verbieten. Die Pflegschaft kann auch von öffentlichen Behörden übernommen werden. In Verbindung mit der Stellung unter Pflegschaft wird wohl meist die Inkostgabe zu Privaten, eventuell in der Nähe und unter der Oberleitung einer Anstalt für Geistesschwache, erfolgen. In der Regel dürfen Private nicht mehr als eine solche Person bei sich aufnehmen.

Für die Anstalten sind ziemlich komplizierte Bestimmungen getroffen. Gemeingefährliche Geistesschwache sind in Staatsanstalten unterzubringen, deren Errichtung und Erhaltung Sache des Aufsichtsamtes ist; für das ganze Reich dürften ein oder zwei solcher Anstalten genügen. Für die übrigen Kategorien dienen drei Arten von Anstalten, welche sämtliche die staatliche Genehmigung einholen und sich den staatlichen Vorschriften sowie staatlicher Kontrolle unterwerfen müssen. Sie werden autorisierte Institute (certified institutions), approbierte Heime (approved homes) und autorisierte Häuser (certified houses) genannt. Zu den Instituten gehören die Anstalten, die unter Leitung von Armenpflegebehörden stehen und für Unbemittelte bestimmt sind, sodann die von einer oder mehreren in Gemeinschaft handelnden Lokalbehörden errichteten und geleiteten Anstalten und endlich jene nicht auf Erwerb ausgehenden Privatanstalten, die bereits unter dem Idiots Act von 1886 genehmigt worden sind. Als Heime können approbiert werden die unter dem Gesetz von 1886 genehmigten Privatanstalten, wenn sie auf Erwerb gerichtet sind, und alle sonstigen Privatanstalten, sie mögen auf Erwerb ausgehen oder nicht. Als Häuser kommen private, auf Erwerb ausgehende Anstalten in Betracht. Die Institute dürfen alle Fälle von Geistesschwachen aufnehmen; Personen, für die ein Staatsbeitrag geleistet wird, dürfen überhaupt nur in Instituten untergebracht werden. Die Heime dürfen jene Personen nicht aufnehmen, die zwangsweise unter das Gesetz fallen; auch erhalten sie keine Staatsgelder, dagegen ist es den Lokalbehörden gestattet, Erhaltungsbeiträge zu leisten und sonstige finanzielle Abmachungen mit ihnen zu treffen. Die Häuser dürfen sowohl auf Ansuchen als auch zwangsweise behandelte Personen aufnehmen, erhalten aber in keinem Falle Beiträge oder Verpflegungsgelder aus öffentlichen Mitteln.

Für das Verfahren zur Stellung unter Pflegschaft oder Unterbringung in einer Anstalt bestehen genaue Vorschriften. Wenn der Vater oder Vormund freiwillig darum ansucht, so ist ein Zeugnis von zwei Aerzten, von denen der eine behördlich hiezu autorisiert sein muß, beizubringen; wenn es sich um einen leichten Fall von Geistesschwäche handelt, so muß das Zeugnis von einer richterlichen Behörde mitgezeichnet werden. Die Uebernahmsanstalt hat binnen acht Tagen die Anzeige von der Uebernahme an das Aufsichtsamt zu erstatten, desgleichen der Pfleger die Anzeige von der übernommenen Pflegschaft. Bei den zwangsweise unter das Gesetz fallenden Kranken muß eine besondere obrigkeitliche Verfügung erfolgen. Diese hat von dem Gerichte auszugehen, das über ein Kriminalvergehen des Betreffenden zu entscheiden hat, oder, falls der Kranke sich im Gefängnis oder in Haft, einer Irren-, Besserungs- oder Arbeitsanstalt oder einem Trinkerasyl befindet, von dem Staatssekretär

Digitized by Google

des Innern, oder aber, in den übrigen Fällen, von einer besonders darum angegangenen richterlichen Behörde. In den letztgenannten Fällen muß ein förmlicher Antrag von einem Verwandten oder Freunde des Kranken oder einem Beamten der Lokalbehörde unter Vorlage eines Zeugnisses zweier Aerzte gestellt werden; kompetent zur Entscheidung sind die Grafschafts-, Stadt- und Polizei-, sowie die für Irrenangelegenheiten zuständigen Friedensrichter.

Die Verfügung hat in der Regel Geltungs d a u e r für ein Jahr, ausnahmsweise nur für drei Monate; nach Ablauf dieser Zeit kann das Aufsichtsamt nach Prüfung aller Umstände die Frist um ein weiteres Jahr verlängern und hernach um Perioden von je fünf Jahren. Ein Kranker, der ohne obrigkeitliche Verfügung einer Anstalt oder einem Pfleger übergeben worden ist, kann jederzeit von seinem Vater oder Vormund zurückverlangt werden, doch kann das Aufsichtsamt die Verlängerung des Schutzes mit der Wirkung verfügen, daß in den nächsten sechs Monaten kein Entlassungsantrag vom Vater oder Vormund gestellt werden darf. Auch die Anstaltsleitung selbst kann einen solchen Geisteskranken mit einmonatiger Kündigung entlassen. Im übrigen gelten hier dieselben Fristen und Formen wie für die Verlängerung der obrigkeitlichen Verfügungen.

Die durch das Gesetz geschaffenen L a s t e n werden zu ungefähr gleichen Teilen vom Staate und den Kommunalverbänden getragen. Die Kosten der Anstaltsversorgung und Pflegschaft in den zwangsweise behandelten Fällen werden mit den unten folgenden Ausnahmen, soweit sie nicht aus den Mitteln des Kranken selbst oder von den Unterhaltsverpflichteten bestritten werden, zwischen Staat und Kommunen hälftig geteilt; hiefür sind für den Staatsbeitrag zunächst 150 000 £ pro Jahr ausgeworfen, womit man die ersten Jahre auszukommen hofft. Die staatlichen Anstalten werden vom Staate allein bezahlt, ebenso die Kosten in den Fällen, wo die Verfügung vom Staatssekretär des Innern oder einem Strafrichter ausgegangen ist, da diese Personen ohnehin dem Staate zur Last gefallen wären. Dagegen haben die Kommunen die Kosten bei den auf Ansuchen des Vaters oder Vormundes behandelten Fällen, soweit ihnen keine Regreßansprüche zustehen, und einige andere Lasten aus Eigenem zu tragen.

V.

Dieser Abschnitt behandelt die Novellen auf dem Gebiete des Gewerberechtes sowie einige andere Verwaltungsgesetze.

1. Das Ladengehilfengesetz (Shops Act) von 1912 (s. Jahrbuch **VII,** 359) wurde durch den Shops Act von 1913 hinsichtlich der Verhältnisse im G a s t g e w e r b e dahin abgeändert, daß die Bestimmungen dieses Gesetzes in jedem Betriebe nach Wahl des Betriebsführers fakultativ und alternativ an Stelle der älteren Vorschriften über Arbeitszeit und Ruhepausen treten können. Damit ist den besonderen Verhältnissen in diesem Gewerbe den vielfach geäußerten Wünschen gemäß Rechnung getragen. Nach den neuen Bestimmungen darf die Arbeitszeit ausschließlich der Pausen für Mahlzeiten nicht mehr als 65 Stunden pro Woche betragen, muß jeder Angestellte jährlich mindestens 32 ganze Ruhetage an Wochentagen derart erhalten, daß mindestens zwei davon in jedem Monat vorkommen, und müssen wenigstens 26 Sonntage im Jahr, und zwar von drei aufeinanderfolgenden Sonntagen stets mindestens einer, ganz freigegeben werden. Zwei halbe Ruhetage an Wochentagen werden gleich einem ganzen Ruhetag gerechnet. Die Pausen für Mahlzeiten

Digitized by Google

müssen an ganzen Arbeitstagen wenigstens zwei Stunden, an halben mindestens dreiviertel Stunden betragen, und nach längstens sechsstündiger Arbeitszeit muß eine Pause von wenigstens einer halben Stunde eintreten.

2. Das gleichfalls im vorjährigen Berichte besprochene Gesetz über Gewerbe- oder Lohnämter (Trade Boards Act) von 1909, dessen Wirksamkeit ungefähr 200 000 Arbeiter, davon etwa 70 Prozent Frauen, umfaßte, und das sich gut bewährt hat, ist durch eine vom Parlament bestätigte Verordnung auf fünf neue Gewerbe ausgedehnt worden: Erzeugung von Zuckerwaren und Konserven, Hemdennäherei, Verfertigung von Hohlwaren, Leinen- und Baumwollstickerei und Rollen und Bügeln in Dampfwäschereien.

3. Das Handelsschiffahrtsrecht wurde durch eine neue Lotsenordnung (Pilotage Act) novelliert. Diese Materie befand sich infolge der zahlreichen Spezialgesetze, Patente, Privilegien, Gewohnheiten und Verordnungen in einem unbefriedigenden und chaotischen Zustande. Das neue Gesetz sucht die lokalen Rechtszustände einheitlicher und übersichtlicher zu gestalten und gibt dem Handelsamte als oberster Instanz große Machtbefugnisse. Das Handelsamt hat das Recht, in den einzelnen Häfen das ganze Lotsenwesen zu reorganisieren und, wenn die Lokalbehörden säumig sind oder sich den Weisungen des Amtes nicht fügen, auch Reglemente (byelaws) für den Betrieb zu erlassen. Die Vorschriften des Gesetzes gehen sehr ins Detail ein. Hier sei nur erwähnt, daß in der vielumstrittenen Frage des Lotsenzwanges alles beim alten belassen wurde, daß aber in Zukunft der Lotsenzwang, wo er nicht besteht, eingeführt und, wo er besteht, aufgehoben werden kann. Die wichtigeren Verordnungen (Pilotage Orders) des Handelsamtes, nämlich diejenigen, welche die Reorganisation des Lotsenwesens in einzelnen Häfen sowie die Erlassung von Reglementen betreffen, sowie überhaupt alle Verordnungen, gegen welche von interessierter Seite Einspruch erhoben worden ist, sind dem Parlamente zur Beschlußfassung vorzulegen.

4. Eine Lücke im Kinderschutz füllt das Gesetz über die Beschäftigung von Kindern im Auslande (Children (Employment Abroad) Act) aus. Für den Schutz und die Ausbildung der im Inland lebenden Kinder ist nach Möglichkeit gesorgt, dagegen waren die Kinder, die nach dem Ausland gebracht wurden, jeder staatlichen Kontrolle entzogen. Besondere Uebelstände ergaben sich in den Fällen, in denen Kinder nach dem Kontinent, meistens nach Frankreich gebracht wurden, um dort gewerbsmäßig zu singen, Theater zu spielen oder zur Schau gestellt zu werden. Für Kinder unter vierzehn Jahren ist dies für das Ausland nunmehr ganz verboten, und den hiefür verantwortlichen Personen droht im Uebertretungsfalle Geld- und Gefängnisstrafe. Jugendliche von vierzehn bis zu sechzehn Jahren dürfen wohl zu diesem Zweck ins Ausland gehen, aber nur mit besonderer Lizenz, die nur vom Londoner Polizeigericht und nur unter bestimmten Bedingungen zu erlangen ist. Das Gericht hat alle Umstände des Falles zu prüfen und darf die Lizenz nur wenn der Anstellungsvertrag vorgelegt wird und höchstens für drei Monate erteilen. Eine Verlängerung der Lizenz ist zulässig, wenn die Lizenzbedingungen eingehalten worden sind. Die Konsuln an den betreffenden Orten werden von der Lizenzerteilung verständigt; sie sind zur Kontrolle und Berichterstattung verpflichtet, was durch Verordnung näher geregelt wird.

5. Für das Schankgewerbe in Schottland sind durch das bereits im ersten Abschnitt erwähnte Temperenzgesetz (Temperance (Scotland) Act) neue Grundsätze aufgestellt worden. Diese Temperenzreform ist nur für Schottland eingeführt, weil die öffentliche Meinung in diesem Lande sie besonders lebhaft verlangt hatte und die Konzessionen hier überhaupt leichter entzogen werden können als in England. Der Hauptinhalt des Gesetzes

Digitized by Google

ist, daß vom Jahre 1920 an die Erteilung von Schanklizenzen durch Beschluß der Gemeindewähler eingeschränkt oder ganz aufgehoben werden kann. Die Wahlbezirke bilden die Kirchspiele, Städte und in Städten von wenigstens 25 000 Einwohnern die einzelnen Stadtviertel. Wahlberechtigt sind die Gemeinde- bzw. Kirchspielwähler. Die Abstimmung kann von einem Zehntel der Wählerschaft verlangt werden. Die Wähler haben zu erklären, ob sie die Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes, eine Einschränkung oder eine völlige Aufhebung der Schanklizenzen wollen. Für die Aufhebung ist eine Mehrheit von 55 Prozent, welche mindestens 35 Prozent aller registrierten Wähler umfaßt, erforderlich, für die Einschränkung die einfache Mehrheit mit mindestens 35 Prozent der registrierten Wähler. Die für die Aufhebung abgegebenen Stimmen werden, wenn sie in der Minderheit geblieben sind, den Stimmen für die Einschränkung zugezählt. Von einer Abstimmung bis zur nächsten müssen mindestens drei Jahre verstreichen. Wo die Einschränkung oder Aufhebung einmal beschlossen wurde, bleibt dieser Rechtszustand bestehen, solange nicht eine Mehrheit sich dagegen erklärt.

Wo die Aufhebung beschlossen wurde, dürfen keine neuen Lizenzen erteilt und die alten nicht erneuert werden. Die Lizenzbehörden dürfen dann lediglich an Hotels und Restaurants, soweit sie dies für nötig erachten, Lizenzen zum Ausschank von geistigen Getränken an die Bewohner des Hotels bzw. an Speisegäste erteilen. Ein Beschluß auf Einschränkung bedeutet die Verminderung der Lizenzen auf 75 Prozent der zur Zeit der Abstimmung in Kraft befindlichen Gerechtsame. In diesem Falle hat die Lizenzbehörde ein Schema für die Einziehung der überzähligen Lizenzen zu verlautbaren und über Einsprüche dagegen endgültig zu entscheiden.

6. Das Gesetz zum Schutze historischer Baudenkmäler (Ancient Monuments Consolidation and Amendment Act) faßt den Inhalt der bestehenden älteren Gesetze unter Hinzufügung wichtiger neuer Bestimmungen zusammen. Ein Gesetz von 1882 stellte die prähistorischen, ein zweites von 1900 auch die historischen Denkmäler unter den Schutz der Behörden, in beiden Fällen aber nur unter der Bedingung des Einverständnisses des Eigentümers. Das neue Gesetz führt, wahrscheinlich unter französischem Einfluß, den obrigkeitlichen Schutz auch gegen den Willen des Eigentümers ein, um den hauptsächlichsten Gefahren, Vernachlässigung durch den Besitzer oder Ablösung der beweglichen Teile und deren Verkauf ins Ausland (Amerika!), zu begegnen. Die ganze Materie ist nunmehr wie folgt geregelt. Es fallen unter das Gesetz alle alten Baudenkmäler, welche von historischem, künstlerischem oder archäologischem Interesse sind, mit Ausnahme der für kirchliche Zwecke benützten kirchlichen Gebäude, die man, um zeitraubende Weiterungen zu vermeiden, fortließ. Die Kommission für öffentliche Arbeiten (Commissioners of Works) und die Lokalbehörden, das sind die Grafschafts- und Stadträte, sind befugt, erstere mit Zustimmung des Schatzamtes, ein solches Baudenkmal unentgeltlich oder auch entgeltlich, aber nur durch freie Vereinbarung mit dem Eigentümer, zu erwerben. Die Kommission oder eine Lokalbehörde kann aber auch mit ihrer eigenen Zustimmung von dem Eigentümer zur Hüterin (guardians) des Baudenkmals bestellt werden. Dadurch übernimmt sie die Pflicht, für die Erhaltung des Denkmales aus öffentlichen Mitteln zu sorgen, erhält dagegen den freien Zutritt und alle sonstigen erforderlichen Benützungsrechte, während im übrigen die Rechte des Eigentümers ungeschmälert bleiben. In der Erhaltung sind inbegriffen Einzäunen, Ausbessern, Eindecken und alle Schutzmaßnahmen gegen Verfall und Beschädigung.

Digitized by Google

Wenn die Gefahr vorliegt, daß ein historisches Denkmal von nationaler Bedeutung zerstört, entfernt oder beschädigt wird, so kann die Kommission einen Schutzbefehl (Preservation Order) erlassen, der das Denkmal unter den Schutz der Kommission stellt. Solange der Schutzbefehl in Kraft ist, darf das Denkmal weder niedergerissen, noch entfernt, noch dürfen andere Arbeiten daran ohne schriftliche Genehmigung der Kommission vorgenommen werden. Droht dem Baudenkmal infolge Vernachlässigung durch den Besitzer der Verfall, so kann die Kommission sich für die Dauer des Schutzbefehles und mit Zustimmung des Schatzamtes selbst zur Hüterin des Denkmales bestellen, wodurch sie die zum aktiven Eingreifen erforderlichen Rechte erwirbt. Der Schutzbefehl erlischt nach achtzehn Monaten, wenn er nicht in der Zwischenzeit vom Parlamente bestätigt wird. Der Besitzer hat, wenn dem Parlamente ein Bestätigungsgesetz vorgelegt wird, dieselben Rechte wie im Private Bill-Verfahren, und der die Angelegenheit prüfende Parlamentsausschuß hat das Recht, dem Besitzer den Ersatz jener Kosten zuzusprechen, von denen er findet, daß sie diesem ungebührlich bereitet worden sind. Obhut sowie Schutzbefehl sind nicht zulässig bei Bauten, die zu Wohnzwecken, ausgenommen für den Aufseher des Gebäudes, benützt werden.

Die Kommission für öffentliche Arbeiten hat von Zeit zu Zeit eine Liste der historischen Baudenkmäler, soweit sie dies für erforderlich hält, und jedenfalls mit Ausschluß bewohnter Gebäude, aufzustellen und zu veröffentlichen und überdies jeden Eigentümer von der Aufnahme seines Besitzes in diese Liste zu verständigen, was die Wirkung hat, daß der Besitzer jede Absicht, das Baudenkmal niederzureißen oder zu entfernen oder sonst eine bauliche Aenderung durchzuführen, einen Monat vor Beginn der geplanten Arbeiten bei Gefängnis- oder Geldstrafe der Kommission anzeigen muß.

Die Kommission für öffentliche Arbeiten ernennt einen Beirat, in dem die königlichen Kommissionen für historische Baudenkmäler, die Gesellschaften der Altertumsfreunde, die Kunstakademie, das Britische Museum u. a. vertreten sind. Dieser Beirat hat sowohl die Kommission für öffentliche Arbeiten als auch die Eigentümer der Baudenkmäler zu beraten, und insbesondere soll ein Schutzbefehl in der Regel nur auf Antrag dieses Beirates erlassen werden.

VI.

1. In den autonomen Kolonien sind in dem Berichtsjahre keine Verfassungsänderungen vorgekommen. Dagegen ist die Verfassung Aegyptens[1]), das zwar formell keine englische Kolonie ist, aber bekanntlich ganz unter englischem Einflusse steht, reformiert worden. An Stelle des Gesetzgebenden Rates (Legislative Council), der nur beratende Funktionen hatte, aber nicht unwirksam an der Gesetzgebung mitarbeitete, sowie der Allgemeinen Versammlung (General Assembly), die nur selten zusammentrat und überaus beschränkte Rechte hatte, tritt eine einzige Körperschaft, die Gesetzgebende Versammlung (Legislative Assembly). Schon Lord Cromer hatte die Amalgamierung dieser zwei Organe vorgeschlagen. Die neue Versammlung übernimmt beide Funktionen und erhält neue dazu. Sie ist größer als ihre Vorgänger, indem sie 89 Mitglieder besitzt, von denen 66 gewählt und die anderen ernannt werden; der alte Rat hatte nur 30 Mitglieder, von denen 16 gewählt waren. Falls bei den Wahlen gewisse Stände nicht ein bestimmtes Minimum von Repräsentation erlangen, hat die Regierung dies bei den Ernennungen gutzumachen, so daß jeweils minde-

1) vgl. unten den Bericht von O. Frh. v. Dungern, S. 492 ff.

Digitized by Google

stens vier Kopten, drei Beduinen, zwei Kaufleute usw. in der Kammer sitzen. Das Wahlrecht ist allgemein, die Wahlen sind indirekt. Auf je fünfzig Einwohner entfällt ein Wahlmann, während bisher jeder Ort und Bezirk nur einen Wahlmann hatte. Die Wahlmänner wählen nunmehr ohne Ausnahme unmittelbar die Abgeordneten, von denen im Durchschnitt einer auf ungefähr 200 000 Einwohner kommt. Direkte Steuern müssen von der Kammer genehmigt werden, ein Recht, das auch die alte Assembly hatte. Im übrigen hat auch die neue Kammer nur beratende Stimme, aber alle Gesetze, welche rein interne Angelegenheiten, die Zivilliste ausgenommen, betreffen, müssen ihr vorgelegt werden, und desgleichen ist ihr Rat bei neuen Anleihen und dem Budget einzuholen. Dazu erhält sie das Recht, neue Gesetze vorzuschlagen, und ein ausgedehntes Diskussionsrecht, das es der Regierung erschweren wird, gegen die Kammer zu handeln. Bei Beratung des Budgets kann über unbefriedigende Erklärungen des Finanzministers die Debatte eröffnet werden, und bei anderen Gesetzen müssen bei Differenzen zwischen Regierung und Kammer drei öffentliche Beratungen des Gesetzes in der Kammer und zwischen der zweiten und dritten Beratung eine geheime Konferenz zwischen Regierung und Kammer stattfinden, ehe die Regierung das Gesetz erlassen kann.

Durch diese Reform soll die Bevölkerung vorsichtig zu größerer und verständnisvollerer Anteilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten erzogen werden. Aber trotz der Verbesserung des Wahlrechts war die Beteiligung bei den ersten Wahlen sehr gering, indem sie zwischen 5 und 20 Prozent der registrierten Wähler schwankte. Daß die Reform nicht den radikalen Wünschen der jungägyptischen Bewegung entspricht, ist natürlich.

2. Eine Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Staaten in Australien kam im Dezember 1913 vor dem Judicial Committee of the Privy Council zur Entscheidung in dem Falle The Attorney-General of the Commonwealth of Australia v. The Colonial Sugar Refining Company. Das Bundesparlament hatte durch zwei Gesetze, die in den Royal Commissions Act, 1902—12, zusammengezogen wurden, die Bundesregierung ermächtigt, königliche Kommissionen mit weitgehenden Rechten bezüglich Einholung von Auskünften und Dokumenten sowie Bestrafung von Nichtfolgeleistungen zu ernennen. Im Rahmen dieser Gesetze wurde eine Kommission zur Untersuchung der Verhältnisse in der Zuckerindustrie bestellt. In einer Beschwerdesache gegen die Erlasse dieser Kommission gestattete der Oberste Gerichtshof von Australien ausnahmsweise die Berufung an das Judicial Committee, und dieses fand, daß die fraglichen Gesetze ultra vires, daher ungültig seien, da der Bund zur Gesetzgebung nur in den taxativ aufgezählten Fällen ermächtigt und die Errichtung von Kommissionen, soweit sie nicht unmittelbar auf solche Fälle Bezug haben, durch den Bund unzulässig sei.

3. In diesem Zusammenhange sei das Gesetz über die Appellgerichtsbarkeit (Appellate Jurisdiction Act) erwähnt, da es einem Wunsche der Reichskonferenz von 1911 Rechnung trägt und überhaupt auf eines der wichtigsten Bindemittel im britischen Imperium, die höchste Gerichtsbarkeit, Bezug hat. Das Gesetz erhöht die zulässige Zahl der zu Lords of Appeal in Ordinary zu ernennenden Personen von vier auf sechs und die Höchstzahl der aus den Kolonien stammenden Richter, die in das Judicial Committee berufen werden können, von fünf auf sieben. Infolge der letzteren Erhöhung konnte auch Neuseeland seinem Wunsche entsprechend einen Vertreter im Judicial Committee erhalten. Durch die Erhöhung der Zahl der Lords of Appeal wird nicht nur die Zahl der für das House of Lords verfügbaren Richter vermehrt, sondern auch der Personalstand des Judicial Com-

Digitized by Google

mittee vergrößert. Es werden daher nicht nur die Geschäfte schneller erledigt werden, sondern es wird auch eine stärkere Besetzung der beiden höchsten Gerichte: des House of Lords, das die höchste Instanz für das Mutterland, und des Judicial Committee, das die höchste Instanz für die Kolonien ist, ermöglicht. Besonders in den Kolonien ist es nicht gern gesehen worden, daß oft Urteile, die daheim von sechs oder sieben Richtern gefällt worden waren, in London von Senaten von drei Richtern überprüft und manchmal auch umgestoßen wurden. In Zukunft werden die Senate normal aus fünf Richtern bestehen. Ein Unterschied im Verfahren der beiden Gerichte ist nicht aufgehoben worden, weil die Kolonien ihre ursprünglichen Bedenken dagegen fallen gelassen haben: daß nämlich das Judicial Committee geheim berät und nur die Entscheidung der Mehrheit der Richter durch den Vorsitzenden verkündet wird, während im House of Lords jeder Richter sein Votum mit Begründung bekannt gibt. Außer den ständigen Richtern verfügen diese Gerichte noch über andere Persönlichkeiten, die zum Richterdienst herangezogen werden können: Pairs, die früher hohe Richterstellen bekleidet haben, und die Inhaber hoher Richterposten, aber diese Persönlichkeiten sind teils nur dazu ermächtigt, ohne verpflichtet zu sein, teils sind sie in der Regel anderweitig in Anspruch genommen. Die Vermehrung der Zahl der ständigen Richter gibt dagegen insbesondere dem House of Lords eine größere Geschlossenheit und wird daher wohl eine Neuorganisation der höchsten Gerichtsbarkeit erleichtern, wenn bei einer Reform des Oberhauses die richterlichen Funktionen von diesem ganz losgelöst werden sollten. Diese Neuordnung wird von vielen so gedacht, daß das House of Lords und das Judicial Committee in nähere organische Verbindung miteinander gebracht werden und ein höchster Gerichtshof Mutterland und Kolonien umschließt. So steht auch dieses weniger bedeutende Gesetz in engem Zusammenhang mit den großen Fragen, welche Englands innere und imperialistische Politik bewegen.

Digitized by Google

Das öffentliche Recht in den Niederlanden 1908—1913.

Von

Dr. H. J. Romeijn, Haag.

Die Gesetzgebungsperiode, die mit dem Rücktritt des Ministeriums Heemskerk abgeschlossen wurde, ist unzweifelhaft interessanter, wenn man sie vom politischen als wenn man sie vom legislativen Standpunkt aus betrachtet.

Aufgetreten zu einer Zeit, da die verbündeten „christlichen“ Parteien, auf die es sich stützte, noch keine Mehrheit in der Zweiten Kammer der Generalstaaten besaßen, erfreute es sich in diesem Teile der Volksvertretung infolge der im Jahre 1909 abgehaltenen Wahlen einer Mehrheit, wie zuvor noch kein anderes Ministerium sie gehabt hatte. Die Mehrheit der Ersten Kammer lag schon seit der Auflösung vom 19. Juli 1904 rechts.

Während das anfangs Februar 1908 gestürzte Kabinett der Ueberzeugung war, daß die Zeit für eine definitive Revision des Wahlrechts wenigstens in soweit gekommen sei, daß es zu Anfang des dritten Jahres nach seinem Auftreten Anträge stellen zu müssen glaubte, um alle Hindernisse für den gewöhnlichen Gesetzgeber auf diesem Gebiet aus der Staatsverfassung zu entfernen, wurde erst im März 1910 durch das Ministerium Heemskerk ein königlicher Erlaß bewirkt, kraft dessen eine Staatskommission zur gänzlichen Revision der Staatsverfassung ernannt wurde.

Im letzten Halbjahre vor den Wahlen, anfangs 1913, wurden darauf 12 Gesetzesvorlagen zur Revision der Staatsverfassung eingereicht, die aber nicht mehr in den Kommissionen der Zweiten Kammer untersucht wurden.

Obgleich einige Minister zweifellos eine rege Tätigkeit entwickelt haben und sie sich, wie oben angeführt wurde, auf eine große Mehrheit in den beiden Kammern stützen konnten, so hat doch die Erfahrung aufs neue gezeigt, daß nur von einer Volksvertretung, die sich bewußt ist, die tatsächliche Vertreterin der Ueberzeugungen zu sein, welche im Volke leben, eine ergiebige gesetzgebende Tätigkeit zu erwarten ist. Eine Volksvertretung, welche kraft eines veralteten Wahlgesetzes gewählt wurde, wird besonders auf dem Gebiet der sozialen Gesetzgebung keine wirklich nationale Arbeit zustande bringen.

Digitized by Google

Da bis heute in diesem Jahrbuch noch keine Uebersicht von der niederländischen Gesetzgebung erschienen ist, und eine Revision der Staatsverfassung zweifellos bevorsteht [1]), gestatten wir uns, hier in einer kurzen Uebersicht die Gesetzgebung der ganzen oben erwähnten ministeriellen Periode zu besprechen.

Später kann dann regelmäßig eine Uebersicht von der in kürzeren Perioden verrichteten Arbeit gegeben werden.

Bei der Einteilung des Stoffes wird an erster Stelle die gesetzgebende Tätigkeit besprochen, welche sich auf die Organisation des Staates bezieht, im übrigen wird der Stoff nach den 9 Ministerien verteilt werden.

I.

1. In Ausführung der Artikel 32, 33 und 37 der Staatsverfassung, die mit Rücksicht auf die Möglichkeit, daß der Thronfolger zur Zeit seiner Thronbesteigung minderjährig sein könnte, fordern, daß noch zu Lebzeiten des regierenden Fürsten zur Ernennung eines eventuellen Regenten sowie zur Regelung der Vormundschaft über den minderjährigen König geschritten werde, sind am 2. April 1909 zwei Gesetze im Staatsblatt publiziert worden.

Ersteres bezeichnet als Regentin Ihre Majestät die Königin Mutter, während bei deren Abwesenheit der Prinzgemahl als Regent auftreten wird. Zum Vormund wurde der Prinzgemahl ernannt. In dieser Eigenschaft steht ihm ein Vormundschaftsrat zur Seite, in welchem außer 4 von der Königin ernannten Niederländern ex officio einen Sitz haben: der Vizepräsident und das zuerst ernannte Mitglied des Staatsrates, der Präsident der Allgemeinen Rechnungskammer, der Präsident vom und der Oberstaatsanwalt beim „Hohen Rat" (Reichsgericht).

Sollte der Prinzgemahl vor Anfang einer Regentschaft oder Vormundschaft die Regierung eines fremden Staates als souveräner Fürst oder als Regent antreten, so tritt die Ernennung zum Regenten oder Vormund nur in Kraft, wenn ein besonderes Gesetz dies regelt. Sollte dieser Fall später eintreten, so endigen Regentschaft und Vormundschaft von Rechts wegen 3 Monate nach Antritt dieser Regierung. Die Vormundschaft endigt auch, wenn der Vater-Vormund die niederländische Staatsangehörigkeit verlieren, oder seinen dauernden und festen Wohnsitz außerhalb des Reiches in Europa verlegen sollte.

Das Gesetz über die Vormundschaft enthält weiter noch einige Regelungen und Bestimmungen, welche von dem gewöhnlichen bürgerlichen Rechte abweichen, das im übrigen als darauf anwendbar erklärt wurde.

Die Kosten der Regentschaft fallen bis zu einem Betrage von Fl. 175 000 der Zivilliste zur Last.

2. Das Staatsangehörigkeitsgesetz von 1892 (Staatsblatt Nr. 268) enthielt eine Bestimmung, welche für jeden Niederländer, der, ausgenommen im Dienste des Landes, außerhalb des Reiches und seiner Kolonien wohnte, den Verlust der Staatsangehörigkeit zur Folge hatte, es sei denn, daß er jedesmal vor Ablauf einer zehnjährigen Frist der zuständigen Behörde mitteilte, daß er Niederländer zu bleiben wünsche. Viele der im Auslande ansässigen Nieder-

1) Am 29. August 1913 ist infolge der in diesem Jahre abgehaltenen Wahlen ein Ministerium aufgetreten, welches seine Existenzberechtigung in der Notwendigkeit findet, das allgemeine Wahlrecht einzuführen, obgleich es als extra parlamentäres Kabinett sich auf keine Partei oder Koalition von Parteien, welche die Mehrheit in der Zweiten Kammer der Generalstaaten bildet, zu stützen braucht.

Digitized by Google

länder versäumten, diese verlangte Formalität zu erfüllen, wodurch sie gezwungen waren, sich als Niederländer naturalisieren zu lassen. In dem Abänderungsgesetz [1]) ist darum diese Vorschrift beschränkt auf die außerhalb des Reiches oder der Kolonien geborenen Niederländer, und durch eine Uebergangsbestimmung wurde allen Niederländern, welche im Reiche oder in seinen Kolonien geboren sind, und welche infolge der alten Bestimmung die niederländische Staatsangehörigkeit verloren hatten, dieselbe wieder zuerkannt.

3. Auch das Gesetz, welches die Zusammensetzung, Einrichtung und Befugnisse der Gemeindeverwaltungen regelt (Kommunalverfassung, Gesetz vom Jahre 1851, Staatsblatt Nr. 85), hat in dieser Legislaturperiode einige Aenderungen erfahren, wovon die wichtigste die ist, daß mit Bezug auf die Kautionsstellung des Gemeindeeinnehmers freiere Bestimmungen aufgenommen wurden, infolgedessen eine ganz neue Regelung dieser Sicherstellung durch ein besonderes Gesetz [2]) zustande kam.

Jetzt kann, nach Wahl des Beamten, eine sachliche oder eine persönliche Sicherheit gestellt werden; als persönliche Sicherheit wird nur Bürgschaft von Gesellschaften oder Vereinen angenommen, welche zu diesem Zwecke in Uebereinstimmung mit den Bestimmungen des Gesetzes zugelassen sind.

II. Auswärtige Angelegenheiten.

1. Von den Verträgen mit anderen Staaten, die in dieser Periode durch ein Gesetz bestätigt wurden, nennen wir nur diejenigen, die von Allgemeininteresse sind.

An erster Stelle gehören dazu die verschiedenen Verträge, die die Folge der zweiten Haager Friedenskonferenz waren und dort am 17. Oktober unterschrieben wurden. Es sind:

1. Der Vertrag über die friedliche Erledigung internationaler Streitigkeiten.
2. Der Vertrag über die Beschränkung der Anwendung von Gewalt bei der Eintreibung von vertraglichen Schulden.
3. Der Vertrag über die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges.
4. Der Vertrag über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges.
5. Der Vertrag über den Rechtsstand der feindlichen Handelsfahrzeuge bei Eröffnung der Feindseligkeiten.
6. Der Vertrag über die Umwandlung von Handelsfahrzeugen in Kriegsschiffe.
7. Der Vertrag über die Anlage unterseeischer selbsttätiger Kontaktminen.
8. Der Vertrag über die Beschießung durch Seestreitkräfte in Kriegszeiten.
9. Der Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Genfer Konvention auf den Seekrieg.
10. Der Vertrag über die Einsetzung eines internationalen Prisenhofes.
11. Der Vertrag über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekrieges.
12. Der Vertrag über gewisse Einschränkungen in der Ausübung des Beuterechtes im Seekriege.

Diese verschiedenen Verträge wurden durch die Gesetze vom 1. Juli 1909 (Staatsblatt Nr. 229—240) genehmigt. Am 18. Juli 1911 (Staatsblatt Nr. 237) erfolgte die Genehmigung der am 26. Februar 1909 in London unterzeichneten Seekriegsrechts-Deklaration. Zu

1) Vom 15. Juli 1910, Staatsblatt Nr. 216.
2) Vom 30. Dezember 1909, Staatsblatt Nr. 417.

Digitized by Google

dieser Kategorie von Verträgen gehört auch noch der am 6. Juli 1906 in Genf abgeschlossene Vertrag über die Erleichterung des Loses der Verwundeten und Kranken bei den Armeen im Felde, welcher durch das Gesetz vom 25. Juli 1908 (Staatsblatt Nr. 152) genehmigt wurde.

2. Auf dem Gebiete des internationalen Verkehrs verdient Erwähnung die Genehmigung (1910, Staatsblatt Nr. 236) des am 11. Oktober 1909 zu Paris abgeschlossenen internationalen Vertrages zur Regelung des Automobilverkehrs, und des am 2. Juni 1911 zu Washington revidierten Pariser Vertrages, sowie der am gleichen Tage dort revidierte Vertrag von Madrid zum Schutz des industriellen Eigentums (Gesetz vom 9. März 1913, Staatsblatt 104).

3. Auf das soziale Gebiet entfallen die Gesetze vom 17. Juli 1908 (Staatsblatt Nr. 224 und 225) zur Genehmigung der am 26. September 1906 in Bern abgeschlossenen internationalen Verträge über das Verbot von weißem (gelbem) Phosphor bei der Anfertigung von Streichhölzern und das Verbot der Nachtarbeit für Frauen, die in der Industrie tätig sind.

4. In das Gebiet der Polizei gehören die Verträge zur Einschränkung unsittlicher Veröffentlichungen und zur Bekämpfung des sog. Mädchenhandels, beide am 4. Mai 1910 unterzeichnet und am 30. März 1912 (Staatsblatt Nr. 132 und 133) genehmigt.

5. Auf dem Gebiet des internationalen Privatrechts, besonders des Seerechts, nennen wir die Gesetze vom 11. Januar 1913 (Staatsblatt Nr. 26 und 27), welche die Genehmigung der am 23. September 1910 zu Brüssel abgeschlossenen Verträge zur Festsetzung einheitlicher Regeln im Falle eines Zusammenstoßes und in bezug auf Hilfe und Bergung enthalten.

6. Weiter verdienen noch Erwähnung zwei Gesetze [1]) zur Ausführung der am 17. Juli 1905 im Haag geschlossenen Verträge über Zivilprozeß und das Vormundschaftswesen, deren Genehmigung in eine frühere gesetzgebende Periode fällt.

7. Schließlich sei hier noch bemerkt, daß durch zwei Gesetze in den Befugnissen der Beamten der Diplomatie und der Konsulate Veränderungen vorgenommen wurden. Durch das Gesetz vom 19. März 1913 (Staatsblatt Nr. 100) wurde das Gesetz vom 25. Juli 1871 (Staatsblatt Nr. 91), welches die Befugnis der Beamten der Konsulate zur Vornahme bürgerlicher Akte und die Rechtsmacht der Konsuln regelt, geändert und ergänzt. Die Ergänzung betrifft hauptsächlich die Befugnis, die bestimmten Konsulargerichten durch allgemeine Verwaltungsverordnung verliehen wird, niederländischen Untertanen, welche als die öffentliche Ruhe oder Ordnung gefährdend betrachtet werden, den Aufenthalt in dem Staate, wo das Konsulargericht seinen Sitz hat, oder in bestimmten Teilen davon zu untersagen, oder sich von denselben durch die Leistung einer Bürgschaft Sicherheit für ihr künftiges gutes Betragen geben zu lassen.

Durch das Gesetz vom 19. März 1913 (Staatsblatt Nr. 101) ist den dazu durch eine allgemeine Verwaltungsverordnung bezeichneten Beamten der Diplomatie und der Konsulate, unbeschadet der ihnen kraft obengenannten Gesetzes von 1871 zustehenden Befugnis das Recht gegeben, für ihr Ressort oder eine Abteilung desselben in Angelegenheiten, wozu sie kraft Staatsverträgen oder infolge gewohnheitsrechtlicher Uebung befugt sind, zu handeln:

a) In Gemeinschaft mit den Beamten der Diplomatie und der Konsulate anderer Länder oder mit der Landesbehörde Reglemente festzusetzen.

b) Wenn nötig Reglemente zur Ausführung der unter a) erwähnten Reglemente aufzustellen.

c) Reglemente und Verordnungen der örtlichen Behörden und der zuständigen Autorität in den Kolonien bestimmter Staaten auf die niederländischen Untertanen anwendbar

1) Vom 12. Juni 1909, Staatsblatt 141, und vom 1. Juli 1909, Staatsblatt Nr. 228.

Digitized by Google

zu erklären, und zwar mit solchen Abänderungen und Ausführungsbestimmungen, wie sie für die Anwendung notwendig erscheinen.

III. Justiz.

1. Von der Arbeit, die diesem Ministerium zufiel, nennen wir an erster Stelle die Tätigkeit hinsichtlich der Abänderung der richterlichen Organisation und der Konzentration der richterlichen Gewalt [1]), wodurch hauptsächlich eine einfachere Organisation und eine Verbesserung der Lage der Richter erzielt wurde. Während früher der „Hohe Rat" nur ein Urteil aussprechen konnte, wenn 7 Ratsherren, und die Gerichtshöfe, wenn 5 Ratsherren zugegen waren, hat man diese Zahlen auf 5 resp. 3 heruntergesetzt.

2. Auf dem Gebiet des Zivilrechts sind besonders wichtig ein Gesetz vom 27. September 1909 (Staatsblatt Nr. 322) zur Abänderung und Ergänzung des Gesetzes vom 12. Februar 1901 (Staatsblatt Nr. 64), welches Grundsätze und Vorschriften enthält hinsichtlich jugendlicher Personen, sowie eine Aenderung und Ergänzung der Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs betreffend die elterliche Gewalt, die Vormundschaft und die damit zusammenhängenden Artikel, und auch eine damit zusammenhängende Vorschrift in der Zivilprozeßordnung, ferner ein Gesetz vom 16. November 1909 (Staatsblatt Nr. 363), welches eine Abänderung und Ergänzung einzelner Artikel des Bürgerlichen Gesetzbuchs enthält, zur Beseitigung der Schwierigkeiten, welche die bestehende Vorschrift über die Nachforschung nach der Vaterschaft verursachte.

3. Eine Abänderung und Ergänzung des Strafgesetzbuchs fand statt durch das Gesetz vom 20. Mai 1911 (Staatsblatt Nr. 130) zur Bekämpfung der Sittenlosigkeit, im Zusammenhang womit zu gleicher Zeit in einigen Punkten die Befugnisse der Justiz und der Polizei erweitert wurden.

4. Obgleich nicht zur eigentlichen Gesetzgebung gehörend, wollen wir zum Schluß noch eine Angelegenheit besprechen, in der in dieser Legislaturperiode ein Anfang gemacht wurde, nämlich die Sorge für die Reklassierung von entlassenen Gefangenen, die übrigens im Hinblick auf die Kosten, welche das Reich dafür zu tragen hat, ohne Zusammenarbeit der Regierung und der Volksvertretung nicht zustande gekommen wäre.

Die Regelung dieser Angelegenheit geschah durch eine allgemeine Verwaltungsverordnung. (Königlicher Erlaß vom 24. Dezember 1910, Staatsblatt Nr. 374).

Die Fürsorge (Reklassierung) für Personen, welche aus einer Strafanstalt entlassen oder bedingungsweise auf freien Fuß gesetzt wurden, und solcher, welche einer Reichsarbeitsanstalt überwiesen werden könnten, oder aber kraft der diesbezüglichen Bestimmungen zur Verfügung der Regierung gestellt wurden, kann infolge dieser Regelung von seiten des Staates gefördert werden:

1. Durch Unterstützung der privaten Bestrebungen.
2. Durch unmittelbare Fürsorge der Behörde.

Um für eine solche Unterstützung des Reiches in Betracht zu kommen, müssen die privaten Einrichtungen, die sich dieser Fürsorge widmen, sich den dafür geltenden Bestimmungen unterwerfen. Die Unterstützung kann verliehen werden in der Form einer gewöhnlichen oder einer besonderen Subvention, die man wieder in Verpflegungs- und Unterstützungssubvention unterscheidet.

---

1) Gesetz vom 5. Juli 1910, Staatsblatt Nr. 180, 181, 182, vom 17. Juli 1911, Staatsblatt Nr. 214.

Digitized by Google

Die Verpflegung kann stattfinden in Anstalten oder außerhalb derselben. Die gewöhnliche Verpflegungssubvention wird gegeben in der Form eines Kopfgeldes für den Tag, welches für jede dafür in Betracht kommende Person, die innerhalb eines Zeitraums von höchstens 6 Monaten nach ihrer Entlassung oder bedingungsweisen Freilassung in Verpflegung genommen wird, zuerkannt werden kann.

Die gewöhnliche Unterstützungssubvention besteht aus der einmaligen Zahlung einer Summe, welche für andere Reklassierungsversuche, die innerhalb des gleichen Zeitraums für solche Personen gemacht werden, zuerkannt wird.

Für besondere Subventionen kommen nur Einrichtungen in Betracht, deren Leitung sich schriftlich bereit erklärt, für die vom Justizminister eigens angewiesenen Gefangenen oder Pfleglinge (oder aber Personen, die infolge einer gegen sie angestrengten Strafverfolgung einer Reichsarbeitsanstalt überwiesen werden könnten) bestimmt umschriebene Versuche zur Reklassierung zu machen.

Die unmittelbare Fürsorge der Behörde kann einsetzen, wenn der Minister es für erwiesen hält, daß die erforderliche Unterstützung von seiten der privaten Einrichtungen nicht zu erwarten ist, oder aber aus besondern Gründen unerwünscht erscheint.

Er kann dazu, sei es auf Vorschlag des Vorstands oder des Direktors einer Strafanstalt (Zuchtschule [1]) oder Reichserziehungsanstalt), sei es auf Vorschlag des Staatsanwalts, sei es von Amts wegen beschließen, daß für besonders bezeichnete Personen gewisse näher umschriebene Maßregeln getroffen werden sollen, welche ihre Erhaltung für das gesellschaftliche Leben bezwecken. In dem Beschluß wird bestimmt, inwieweit die Kosten der zu ergreifenden Maßregeln dem Staat zur Last fallen.

Zum Beistand des Ministeriums wurde ein zentrales Kollegium für die Reklassierung eingesetzt, welchem die allgemeine Aufsicht über die Reklassierungsarbeit der privaten Einrichtungen und die Befolgung der Bedingungen, unter welchen die Unterstützung des Reichs gegeben wird, übertragen ist.

5. Schließlich erwähnen wir hier ein Gesetz, welches, obwohl es an erster Stelle die Unterschrift des Justizministers trägt, doch für das Heer und die Flotte von der größten Bedeutung ist, nämlich das Gesetz vom 31. Oktober 1912 (Staatsblatt Nr. 337), das eine Abänderung der Rechtspflege bei der Land- und bei der Seemacht enthält, sowie eine Aenderung der provisorischen Instruktion für das hohe Militärgericht.

Daß die bestehende Regelung eine Modernisierung sehr nötig hatte, bedarf keiner Erwähnung, wenn man weiß, daß sie von 1814, zum Teil sogar von 1799 her datierte. Als eine natürliche Folge dieser veralteten Regelung wurde der Drang zur Abschaffung der besondern Gerichtsbarkeit für Militärpersonen immer kräftiger. Dazu ist es aber noch nicht gekommen, obwohl ziemlich viel verbessert wurde. Als Beispiel hievon nennen wir u. a., daß dem Beschuldigten bei der Behandlung seiner Sache ein selbst gewählter oder ein ihm beigegebener Ratgeber (Rechtsanwalt oder Offizier) zur Seite stehen kann. Befindet sich der Beschuldigte im Arrest, so hat sein Ratgeber Zutritt zu ihm und kann ihn allein sprechen. Weiter sind die Gerichtssitzungen, wenn das Kriegsgericht nicht aus wichtigen Gründen, mit Rücksicht auf die öffentliche Ordnung oder die Sittlichkeit, anders beschließt, bei Strafe der Ungültigkeitserklärung öffentlich. (Dies gilt auch für die Sitzungen des Kriegsgerichts bei der Seemacht im Reiche).

1) Im Gegensatz zu der Reichs(zwangs)erziehungsanstalt ist die „Zuchtschule" eine Strafanstalt für strafrechtlich Minderjährige.

Digitized by Google

Während früher nur der Kriegsgerichtsrat ein bürgerlicher Rechtsgelehrter war, ist der Präsident des Kriegsgerichts dies jetzt auch, sowohl bei der Land- wie bei der Seemacht im Reiche in Europa. Dieselben werden auf Lebenszeit ernannt. Als öffentlicher Kläger (Fiskal) bei dem Kriegsgericht der Seemacht im Reich in Europa ist jetzt ebenfalls nur ein bürgerlicher Rechtsgelehrter ernennbar.

Auch der Präsident, die juristischen Mitglieder, der Staatsanwalt und der Gerichtsaktuar bei dem hohen Militärgericht werden auf Lebenszeit ernannt.

IV. Innere Angelegenheiten.

Außer den gesetzlichen Maßregeln, welche wir im ersten Abschnitt besprochen haben, und die alle zu den Angelegenheiten des Ministeriums des Innern gehören, wollen wir hier noch einige besprechen, die einen eigenen Charakter besitzen. Außer vier Maßregeln, die wir etwas eingehender betrachten wollen, betreffen die zustande gekommenen Regeln alle die Abänderung von bestehenden Gesetzen.

1. Von diesen Abänderungsgesetzen sind nur erwähnenswert dasjenige über die Regelung des Elementarunterrichts und besonders das Gesetz vom 4. Juli 1910 (Staatsblatt Nr. 202), in welchem der Reichsbeitrag sowohl für den öffentlichen wie für den privaten erweiterten Elementarunterricht geregelt wird.

Für den Privatunterricht ist das Gesetz vom 27. April 1912 (Staatsblatt Nr. 164) von Bedeutung, durch welches der Zuschuß des Reichs an die Kosten der Schulräume bedeutend erhöht wurde.

2. Erwähnung verdienen zwei Abänderungen des Gesetzes vom 4. Dezember 1872 (Staatsblatt Nr. 134). Durch das erstere, vom 14. Juli 1910 (Staatsblatt Nr. 204), wurde einerseits den Gemeinden, falls der Bürgermeister infolge der Bestimmungen des Gesetzes für Rechnung der Gemeinde dazu übergeht, infizierte oder der Infektion verdächtige Gegenstände zu desinfizieren, die Befugnis gegeben, von den Interessenten (mit Ausnahme der Unbemittelten und Armen) nach Tarif einen Beitrag zu fordern, während anderseits der Staat in gewissen Fällen einen Beitrag von 50% an die Kosten der Gründung (Erweiterung) und Exploitation des Gemeinde-Desinfizierungsdienstes leistet. Auch den Vereinen, welche die Reinigung und Desinfizierung in den vom Gesetz vorgeschriebenen Fällen bezwecken, können solche Beiträge verabreicht werden.

Durch die zweite Abänderung wurden die Bestimmungen über die obligatorische Schutzpockenimpfung im Zusammenhang mit dem Schulbesuch einigermaßen abgeschwächt. Abweichend von dem allgemeinen Verbot werden Lehrer und Schüler in die Schule zugelassen, wenn eine unterschriebene, datierte und mit Gründen versehene Erklärung von zwei Aerzten vorgelegt wird, aus der hervorgeht, daß man durch die Schutzimpfung die Gesundheit der Person, derentwegen die Erklärung abgegeben wird, einer besonderen Gefahr aussetzen würde. Treten jedoch in der Gemeinde die Pocken epidemisch auf, so werden die genannten Personen nicht mehr in die Schule zugelassen.

3. Von den Gesetzen, die ein abgerundetes Ganzes bilden, nennen wir an erster Stelle das Gesetz vom 27. April 1912 (Staatsblatt Nr. 165), durch das eine neue Regelung der Armenverwaltung zustande gekommen ist.

Vorher beruhte die Regelung auf einem Gesetz vom Jahre 1854, welches nur in einem Punkte, nämlich durch Uebergang vom Heimatsystem zu dem System des Unterstützungs-

Digitized by Google

wohnsitzes im Jahre 1870 eine Aenderung erfuhr. Die Grundsätze, worauf diese Regelung ruhte, bestanden hauptsächlich darin, daß die Armenpflege den kirchlichen und privaten Wohltätigkeitseinrichtungen überlassen wurde, während die bürgerliche Armenverwaltung angewiesen war, denjenigen Unterstützung zu gewähren, welche diese von kirchlichen oder privaten Einrichtungen nicht bekommen konnten, und nur im Falle, wo es unbedingt notwendig war.

Die Armenpflege seitens der bürgerlichen Behörde hatte also einen rein ergänzenden Charakter und beschränkte sich auf das notwendige.

Die neue Regelung behält zwar den subsidiären Charakter der bürgerlichen Armenpflege bei, erweitert aber die Befugnis zur Unterstützung, wenngleich diese auch jetzt noch auf ein Minimum beschränkt ist. Weiter regelt das Gesetz die Organisation der Armenpflege, um die Zusammenarbeit der verschiedenen Wohltätigkeitseinrichtungen zu fördern. Zu diesem Zweck hat sie die Einsetzung örtlicher Armenräte durchgeführt. Keiner ist jedoch verpflichtet, an einem solchen zentralen Körper mitzuarbeiten, und der Armenrat besitzt auch keine Zwangsbefugnisse. Seine Aufgabe besteht hauptsächlich darin:

1. eine Untersuchung anzustellen über die Verhältnisse der Personen, die sich als hilfsbedürftig an das Bureau des Armenrats gewandt haben, oder die, nach den Mitteilungen von Bürgern oder Verbänden, bei den letzteren um Hilfe gebeten haben;

2. die erhaltenen Auskünfte oder die Mitteilungen der Vorstände von Wohltätigkeitsvereinen in einem Register zu sammeln;

3. den Wohltätigkeitsvereinen (und nach bestimmten Vorschriften auch an Dritte) Auskunft zu geben über die Armenpflege im allgemeinen, gestützt auf die gesammelten Angaben;

4. sich über die Lage der Armenpflege in seinem Bezirk zu unterrichten und auf dem laufenden zu halten ;

5. an Behörden und Wohltätigkeitseinrichtungen sowohl auf Verlangen als auch aus eigenem Antriebe mit Bezug auf alle Gegenstände, welche die Armenpflege in seinem Bezirk oder im allgemeinen betreffen, Rat zu erteilen;

6. gemeinsame Interessen zu besprechen und Pläne zu entwerfen zur Förderung einer guten Armenpflege; besonders auch die Unterstützung und Förderung einer Zusammenarbeit aller Wohltätigkeitseinrichtungen, die in dem Bezirk tätig sind.

Der Armenrat erstattet jährlich einen Bericht über die Armenpflege in seinem Bezirk.

Dem Armenrat steht ein Sekretär zur Seite, der von der Krone ernannt, suspendiert und entlassen und dessen Gehalt aus der Staatskasse bezahlt wird. Im übrigen fallen die Kosten des Armenrats der Gemeinde oder den Gemeinden zur Last, für welche er eingesetzt wurde.

Das Gesetz unterscheidet die Wohltätigkeitseinrichtungen — das sind Einrichtungen, welche die dauernde Armenpflege in oder außerhalb von Anstalten bezwecken — in:

a) bürgerliche Einrichtungen, Gemeindeeinrichtungen, von der bürgerlichen Behörde geregelt und für sie verwaltet;

b) kirchliche Einrichtungen, welche für eine kirchliche Gemeinde geregelt oder verwaltet werden;

c) besondere Einrichtungen, die von besonderen Personen oder besonderen nicht kirchlichen Vereinen oder Anstalten geregelt oder verwaltet werden;

Digitized by Google

d) gemischte Einrichtungen, deren Regelung oder Verwaltung durch die bürgerliche Behörde mit einer kirchlichen Gemeinde, oder mit besonderen Personen, oder mit besonderen nicht kirchlichen Vereinen oder Stiftungen zusammen verwaltet werden.

Von allen diesen Einrichtungen wird von der Gemeindeverwaltung eine Liste aufgestellt und geführt. Soweit diese Einrichtungen nicht aus anderen Gründen Rechtsfähigkeit besitzen, gibt die Eintragung in diese Liste dem Verein den Charakter einer juristischen Person. Sowohl für die Eintragung in diese Liste wie für das Streichen von derselben ist im Gesetz die nötige Gewähr gegeben.

Für eine bürgerliche Einrichtung wird vom Gemeinderat ein Reglement festgesetzt, sofern hierüber im Statut oder in der Gründungsurkunde keine andere Regelung getroffen ist. Die Gründung von neuen Einrichtungen geschieht durch Beschluß des Gemeinderats.

Direkte Unterstützung durch bürgerliche Einrichtungen oder durch die bürgerliche Behörde kann nur denjenigen Personen gewährt werden, die sich den nötigen Lebensunterhalt nicht verschaffen können und die, obgleich sie um Unterstützung nachgesucht haben, dieselbe infolge des Gesetzes nicht von anderen zum Geben verpflichteten kirchlichen, privaten oder gemischten Einrichtungen erhalten.

Bekommt der Arme schon eine Unterstützung von einer Wohltätigkeitseinrichtung, so wird über das Gesuch erst nach Einholung eines Berichtes des Vorstands dieser Einrichtung entschieden. Bei einer eventuellen Unterstützung wird stets nach Zusammenarbeit und Einheitlichkeit in der Unterstützung und allem, was damit zusammenhängt, gestrebt.

Wenn eine Unterstützung gegeben wird, so wird sie dergestalt und in dem Maße verabfolgt, wie dies in bezug auf die Bedürfnisse und die persönlichen Eigenschaften, sowie im Zusammenhang mit den Verhältnissen des Armen am wünschenswertesten erscheint, um ihn wieder in den Stand zu setzen, den Lebensunterhalt für sich und seine Familie zu verdienen.

Armen, die imstande sind zu arbeiten, wird die Unterstützung nach Möglichkeit in der Form von Lohn für geleistete Arbeit gegeben.

Zeigt es sich, daß der Bittsteller trotz der Hilfe hilfsbedürftig bleiben wird, dann darf die zugedachte Unterstützung die Grenze des für den Lebensunterhalt Notwendigen nicht überschreiten. Die Unterstützung wird jedesmal für eine bestimmte Frist zuerkannt.

Wird die Unterstützung verweigert in der ausgesprochenen Absicht, Arme aus Motiven, die den Grundsätzen der bürgerlichen Armenpflege nicht entsprechen, von der Unterstützung auszuschließen, so kann die Krone bestimmen, daß dennoch eine Unterstützung gewährt werden muß.

Zum Schluß befiehlt das Gesetz die Einsetzung einer Zentralkommission für Armenpflege, deren Aufgabe es ist, Behörden und auf Wunsch auch Wohltätigkeitseinrichtungen über Angelegenheiten der Armenverwaltung Rat zu erteilen.

4. Eine zweite Materie, die eine gänzliche Umgestaltung erfuhr, und zwar jetzt zum erstenmal durch Gesetz, ist das Leihhauswesen. (Gesetz vom 8. November 1910, Staatsblatt Nr. 321, das gesetzliche Bestimmungen zur Regelung des Pfandhauswesens enthält.)

Diese Regelung geht von dem Grundgedanken aus, daß, möge man die Pfandhäuser für gut, weniger gut oder für schlecht halten, sie doch nötig sind und es auch bleiben werden, solange nicht gewisse Formen gefunden sind, durch welche den Unbemittelten und Armen Kredit gegeben wird, die ihnen ebenso leicht zu Geld verhelfen wie die Leihhäuser. Auch Privatleihhäuser werden nicht verboten.

Digitized by Google

Dies vorausgeschickt, beruht die Regelung auf folgenden Grundsätzen: Den Gemeindeleihhäusern wird möglichst viel Bewegungsfreiheit gelassen; Privatpersonen wird erlaubt ein Leihhaus zu halten unter präventiver und repressiver Kontrolle der Gemeindebehörde und unter Gewähr gegen Betrug.

Die Definition, die das Gesetz von den Leihhäusern gibt, ist so umfassend, daß auch das Pfandleih- und Rückkaufsgeschäft darunter fällt.

Art. 1, Absatz 1, des Gesetzes lautet: „Dieses Gesetz versteht unter Leihhäusern alle Einrichtungen, wo gewerbsmäßig Geld für Mobilien gegeben wird und diese wieder gegen Geld oder Mobilien an diejenigen restituiert werden, die Inhaber der beim Empfang der Mobilien abgegebenen geschriebenen oder sonstiger Scheine oder anderer Gegenstände sind."

Der zweite Absatz schließt von der Anwendung des Gesetzes die Bankgeschäfte und ähnliche Erwerbszweige aus, indem der vorige Absatz als nicht anwendbar erklärt wird auf Einrichtungen, wo ausschließlich Geld in einem höheren Betrag als 25 fl. zu Pfand gegeben wird.

Eine präventive Kontrolle wird erreicht dadurch, daß der Magistrat die Zulassung unter bestimmten, vom Gesetz aufgestellten Bedingungen zu bewilligen hat.

Eine repressive Kontrolle ist möglich durch die dem Magistrat auferlegte Verpflichtung, die Verwaltung des Leihhauses kontrollieren zu lassen. Eine Gewähr gegen Betrug wird gesucht in der Vorschrift, daß ein Register der Pfänder geführt wird, welche fortlaufend numeriert und ohne offene Stellen eingeschrieben werden; daß ein Pfandschein abgegeben wird, der die Bedingungen der Beleihung enthält; daß für die Beleihung nur e i n Betrag (das Maximum desselben kann durch den Gemeinderat festgesetzt werden) gefordert und keine Vorausbezahlung verlangt werden darf; daß die Bedingungen der Beleihung gedruckt und ohne dazu geschriebene Ergänzungen sein müssen, und daß endlich ein Exemplar derselben den Pfandgebern und der Polizei kostenfrei verabreicht werden muß.

Was die Gemeindeleihhäuser betrifft, bestimmt das Gesetz noch, daß, wenn in einer Gemeinde das Bedürfnis nach einer derartigen Anstalt vorhanden ist, die Gemeinde zu ihrer Errichtung verpflichtet ist. Zur Erfüllung dieser Verpflichtung kann die Gemeinde durch die Provinzialvertretung, vorbehaltlich Berufung an die Krone, gezwungen werden.

5. Was das Absinthgesetz vom 6. Dezember 1909 (Staatsblatt Nr. 402) betrifft, beschränken wir uns auf die Mitteilung, daß dieses die Einfuhr, den Transport, die Herstellung, den Verkauf, die Ablieferung oder das zum Verkauf oder zur Ablieferung Vorrätighalten von Absinth verbietet. Die Durchfuhr ist nur erlaubt unter Beobachtung der Bedingungen, welche durch eine allgemeine Verwaltungsverordnung festgesetzt werden.

6. Zum Schluß erwähnen wir das Gesetz vom 14. Juli 1910 (Staatsblatt Nr. 203), welches Bestimmungen enthält zum Schutz der Ziehhunde. Um Mißbräuchen vorzubeugen, fordert das Gesetz, daß jeder Halter eines Hundekarrens in ein Register eingeschrieben wird, geführt von dem Magistrat der Gemeinde, in der er seinen Wohnsitz hat. Hierüber wird ein numerierter Schein abgegeben.

Außerdem werden durch eine allgemeine Verwaltungsverordnung Bestimmungen über die körperliche Beschaffenheit und Größe der Hunde, das Geschirr, den Hundekarren und den Begleiter, und ebenso durch eine allgemeine Verwaltungsverordnung Vorschriften über die Bespannung, die Befrachtung und die Schnelligkeit aufgestellt.

Digitized by Google

V. Die Marine.

Außer dem oben besprochenen Gesetz über die Rechtspflege bei der Seemacht sei hier nur ein Gesetz erwähnt (vom 31. Oktober 1912, Staatsblatt Nr. 336), das eine Abänderung und Ergänzung des Pensionsgesetzes für die Marine von 1902 enthält.

VI. Finanzen.

Was das Steuerwesen anbelangt, wurden in den bestehenden Gesetzen verschiedene Aenderungen vorgenommen.

Wir erwähnen hier:

1. Das Gesetz vom 23. Juli 1908 (Staatsblatt Nr. 239), das eine Aenderung und Ergänzung der Gesetze über die Registratursteuer enthält [1]).

2. Das Gesetz vom 23. Juli 1908 (Staatsblatt Nr. 240), das die Erhöhung der Stempelgebühr einiger Wertpapiere enthält [2]).

3. Das Gesetz vom 3. April 1909 (Staatsblatt Nr. 95) über die Erhebung einer Aufwandsteuer von Motorwagen [3]).

4. Das Gesetz vom 22. Mai 1911 (Staatsblatt Nr. 132) zur näheren Regelung der Erbschaftssteuer [4]).

5. Das Gesetz vom 5. Februar 1912 (Staatsblatt Nr. 30), welches eine Abänderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Salzakzise enthält [5]).

6. Das Gesetz vom 5. Februar 1912 (Staatsblatt Nr. 32) mit näheren Bestimmungen über die Zuckerakzise [6]).

7. Das Gesetz vom 30. März 1912 (Staatsblatt Nr. 135), das eine Ergänzung und Abänderung der Bestimmungen über die Erhebung und die Sicherstellung der Einfuhrzölle und Akzisen enthält [7]).

8. Das Gesetz vom 19. März 1913 (Staatsblatt Nr. 108), das eine Aenderung des Gesetzes zur Regelung der Personalsteuer enthält [8]).

9. Das Gesetz vom 19. März 1913 (Staatsblatt Nr. 110) zur Ergänzung von Art. 88 des Zuckergesetzes [9]).

10. Auf dem Gebiet des Münzwesens brachte das Gesetz vom 1. Juli 1909 (Staatsblatt Nr. 253) eine Abänderung des Gesetzes, das Bestimmungen über die Aufsicht und die Geschäftsführung der Münzverwaltung enthält, während durch das Gesetz vom 31. Oktober 1912 (Staatsblatt Nr. 324) das Münzgesetz vom 28. Mai 1901 (Staatsblatt Nr. 132) abgeändert wurde.

Durch dieses Gesetz wurde die Möglichkeit gegeben, falls die Bedürfnisse des Geldverkehrs es erfordern sollten, von dem Verbot abzuweichen, Reichstaler, Gulden, halbe Gulden und silberne Scheidemünzen aus anderem Silber zu prägen als aus dem, das man durch Einschmelzen der Reichsmünzen erhalten hat. Dieses Verbot, welches in das Gesetz aufge-

---

1) Siehe u. a. das Gesetz vom 11. Juli 1882, Staatsblatt Nr. 92.
2) Dadurch wurde das Gesetz vom 24. Mai 1897 (Staatsblatt Nr. 155) geändert.
3) Ergänzt das Gesetz vom 16. April 1896, Staatsblatt Nr. 72.
4) Aendert das Gesetz vom 13. Mai 1859, Staatsblatt Nr. 36.
5) Aendert das Gesetz vom 27. September 1892, Staatsblatt Nr. 227.
6) Aendert das Zuckergesetz. (Gesetz vom 29. Januar 1897, Staatsblatt Nr. 63.)
7) Aendert das allgemeine Gesetz vom 26. August 1822, Staatsblatt Nr. 38.
8) Aendert das oben erwähnte Gesetz vom 16. April 1896, Staatsblatt Nr. 72.
9) Siehe oben unter 1.

Digitized by Google

nommen wurde, als die Niederlande, die anfangs die Doppelwährung hatten, die Prägung von Silbermünzen durch Privatpersonen verboten und deshalb mit einem Ueberfluß von Silbermünzen zu kämpfen hatten, war eine unnötige Einschränkung geworden.

Die zunehmende Entwicklung von Niederländisch-Indien hat dem Verkehr in den Niederlanden eine große Menge Silbergeld entzogen. Die Lage des niederländischen Münzwesens hat sich denn auch in bedeutendem Maße gebessert.

Daß das darein gesetzte Vertrauen immer erhalten blieb, war wohl die Folge der Bestimmung, durch die (im Jahre 1884) der Finanzminister ermächtigt wurde, insofern er es im Hinblick auf die Lage des Münzwesens für nötig hält — nachdem er das Gutachten von der Abteilung des Staatsrats, welche zu seinem Departement in Beziehung steht, eingeholt hat — niederländische Reichstaler im Werte von höchstens 25 000 000 Gulden zu Barren verschmelzen zu lassen und diese Barren durch Vermittlung der Niederländischen Bank zu verkaufen.

Diese Bestimmung blieb auch jetzt erhalten, weil eine Reaktion der guten Lage, falls weniger günstige Zeiten in Niederländisch-Indien vorkommen sollten, nicht ausgeschlossen ist. Zur größeren Bürgschaft dafür, daß man nicht unnötigerweise zur Ausmünzung aus Barren übergehen wird, wird dem darin gelegenen Reiz, Gewinne zu machen, durch die Bestimmung entgegengewirkt, daß der Gewinn in einen Fonds eingezahlt werden muß, der ausschließlich dazu bestimmt ist, die dem Reiche zur Last fallenden Verluste der Ausmünzung oder Vermünzung zu tragen.

11. Auf dem Gebiet der Regelung der Staatsschuld ist an erster Stelle zu erwähnen eine Abänderung des Maximalbetrages, der an Staatskassenscheinen in Umlauf gebracht werden darf, durch Abänderung [1]) des Gesetzes vom 4. April 1870 (Staatsblatt Nr. 62), welches Bestimmungen über die Ausgabe von Staatskassenscheinen enthält.

12. Ferner wurde [2]) die Regelung der Amortisation der Nationalschuld, enthalten im Gesetz vom 27. September 1841 (Staatsblatt Nr. 35), durch eine neue ersetzt.

Demzufolge wird jährlich für den Ankauf von Staatsrenten, oder für Staatsschuldscheine, oder für Tilgung von solchen Schuldscheinen zum Nennwert eine Summe von einer Million ausgeworfen, vermehrt um den Betrag der durch diesen Einkauf oder diese Tilgung freigewordenen Rente. Vorbehaltlich einer näheren gesetzlichen Regelung darf der Betrag aber 2 Millionen Gulden nicht übersteigen.

Der Staat behält sich aber ausdrücklich die Befugnis vor, zu jeder Zeit mehr tilgen zu dürfen, als hier bestimmt wird.

13. Durch das Gesetz vom 7. April 1913 (Staatsblatt Nr. 123) sind die alten bestehenden Vorschriften für die nationalen Schuldbücher durch eine ausführliche neue Regelung ersetzt worden.

Dies war sehr nötig, da die bestehende Regelung sehr veraltet war und den steigenden Anforderungen des Verkehrs nicht mehr genügen konnte. Neben dem geschriebenen Recht hatte sich eine Art Gewohnheitsrecht entwickelt, aber die Folge hievon war, daß die Rechtssicherheit in nicht unerheblichem Maße geringer geworden war. Besonders zeigte sich die Notwendigkeit einer gründlichen Regelung der Rechte Dritter an den Eintragungen in die nationalen Schuldbücher.

---

1) Gesetz vom 15. Juli 1912, Staatsblatt Nr. 240.
2) Gesetz vom 11. Januar 1913, Staatsblatt Nr. 18.

Digitized by Google

Das Gesetz enthält einen juristischen und einen praktischen oder administrativen Teil. Wir haben keine Veranlassung, hier auf Einzelheiten einzugehen, da der juristische Teil selbstverständlich zivilrechtlicher Natur ist. Wir beschränken uns darum auf eine kurze Mitteilung des Inhalts und erwähnen nur einige Bestimmungen.

Das Gesetz beruht auf dem sogenannten positiven System, d. h. auf dem allgemeinen Grundsatz, daß derjenige, auf dessen Namen ein Konto eröffnet wurde, Berechtigter aus der darin gebuchten Eintragung ist.

§ 1 des Gesetzes regelt den Inhalt der Schuldbücher. Art. 1 bestimmt darüber:

1. Die Nationalen Schuldbücher enthalten die Rechnungen zwischen dem Staat und seinen Gläubigern für die Schulden, deren Eintragung in die Schuldbücher nach der dazu durch das Gesetz aufgestellten Vorschrift geschehen ist, unter Erwähnung von alledem, was in Uebereinstimmung mit den Bestimmungen dieses Gesetzes dabei verzeichnet werden muß.

2. In besondere Schuldbücher werden eingetragen oder übertragen die Schulden, deren Zinsen auf den Verfalltag an die Vorzeiger der für diese Renten abgegebenen Schuldscheine auf den Inhaber zahlbar sind.

3. (1. u. 2. Absatz). 1. Die Eintragungen in ein unter Art. 1 erwähntes Schuldbuch können in ein anderes, in Art. 2 erwähntes Schuldbuch übertragen werden und umgekehrt, unter der Bedingung, daß die Schuldbücher einen gleichen Zinsfuß haben.

2. Die Eintragungen in die Nationalen Schuldbücher können eingetauscht werden gegen Schuldscheine auf den Inhaber, während man umgekehrt für die Schuldscheine Eintragungen in die Schuldbücher erlangen kann.

Die Ausführung dieser Vorschriften bleibt einer allgemeinen Verwaltungsmaßregel überlassen.

Die folgenden Paragraphen regeln nachstehende Materien:

§ 2 Verwaltung und Einrichtung der Schuldbücher.

§ 3 Allgemeine Bestimmungen.

§ 4 Eintragungen.

§ 5 Uebertragungen und Eintragungen.

§ 6 Rechte Dritter.

Mit Bezug auf § 6 bestimmt Art. 39:

„1. Dritte erhalten Rechte auf eine Eintragung durch einen Vermerk bei der Eintragung, auf was sich die Rechte beziehen.

2. Das gleiche gilt für die Erlangung von Rechten, welche sich auf die ebengenannten Rechte Dritter stützen können.

3. Die Schuld des Staates an die laut dem Vermerk Berechtigten ist so lange rechtsgültig, bis die Streichung des Vermerks, der das Recht enthält, stattgefunden hat.

4. Wer infolge dieser Bestimmung eine Zahlung erhalten hat, welche einem anderen zukam, ist verpflichtet, den empfangenen Betrag zurückzuerstatten."

§ 7 Uebertragung von Rechten an Dritte.

§ 8 Zahlung der Zinsen.

§ 9 Vollmachten.

§ 10 Zertifikate.

Unter diesen Zertifikaten werden Anteilscheine verstanden, die von sogenannten Treuhandgesellschaften oder anderen auf Eintragungen in den Schuldbüchern ausgegeben werden.

Art. 70, 1, bestimmt darüber:

„Inhaber der in Art. 69 erwähnten Zertifikate haben das Recht, bis zu dem in den Zertifikaten angegebenen Nennbetrag selbständig die Uebertragung der Eintragung zu fordern, welche als Sicherheit für diese Zertifikate dient."

§ 11 Verantwortlichkeit des Staates und die Forderungen zur Gegenbuchung.

§ 12 Gebühren.

Digitized by Google

§§ 13 und 14 enthalten Schluß- und Uebergangsbestimmungen.

14. Durch das Gesetz vom 11. Juli 1908 (Staatsblatt Nr. 226) wurde die Konsignationskasse gegründet und dadurch einem ungeregelten Zustande ein Ende gemacht.

Der betr. Gegenstand wurde ursprünglich geregelt durch das französische Gesetz vom 28. Nivôse des Jahres XIII (18. Januar 1805), das auch in Holland rechtsgültig war. Nach diesem Gesetz mußten alle Konsignationen, gerichtliche sowohl wie freiwillige, in die Amortisationskasse eingezahlt werden.

Im Jahre 1813 wurde diese französische Einrichtung hinfällig, und es wurden die gerichtlichen Konsignationen laut Beschluß des souveränen Fürsten vom 18. Oktober 1814 vorläufig in die Kassen der Leihhäuser eingezahlt, bis durch königlichen Erlaß vom 1. November 1818 (Staatsblatt Nr. 36) alle Bestimmungen des französischen Gesetzes aufs neue in Kraft traten, und die durch die Gesetze vom 14. Mai 1814 (Staatsblatt Nr. 58) und vom 12. Januar 1816 (Staatsblatt Nr. 5) gegründete Landesamortisationskasse für die Einnahme der Konsignationen verschiedener Art angewiesen wurde.

Bei dem Ersatz der Generaldirektion der Landesamortisationskasse und des im Jahre 1815 daneben gegründeten Syndikats der Niederlande durch das Amortisationssyndikat (Gesetz vom 27. Dezember 1822, Staatsblatt Nr. 59) wurden die Konsignationen unter die Verwaltung dieser neuen Anstalt gebracht und sind nach der Aufhebung des Syndikats durch das Gesetz vom 27. Dezember 1840 (Staatsblatt Nr. 77) an das Reich übergegangen.

Durch die Aufhebung der Amortisationskasse war das Gesetz vom 28. Nivôse des Jahres XIII unausführbar geworden, und um diese Angelegenheit zu ordnen, erließ der damalige Finanzminister am 5. Mai 1841 eine Bekanntmachung, daß alle gerichtlichen, administrativen und freiwilligen Konsignationen in den Kontoren der Domänenagenten und der Hypothekenbewahrer erfolgen könnten.

Als durch königlichen Erlaß vom 1. Dezember 1843 der Posten des Domänenagenten aufgehoben wurde, bestimmte Art. 4 dieses Erlasses, daß die Registratureinnehmer für die gerichtlichen Akte an den Hauptplätzen der Arrondissements mit den Einnahmen und Ausgaben der gerichtlichen und freiwilligen Konsignationen beauftragt seien, und diese Regelung blieb in Kraft bis zum Inkrafttreten des obenerwähnten Gesetzes von 1908, obgleich wiederholt versucht wurde, neue gesetzliche Bestimmungen aufzustellen.

Die gegenwärtige Regelung ist folgende:

Die konsignierten Geldbeträge werden in die Staatskasse eingezahlt und bilden einen auf den Namen der Konsignationskasse lautenden besonderen Fonds.

Wenn nicht auf die Bitte des Interessenten ein anderes Kontor angewiesen wurde, findet die Auszahlung an dem Kontor statt, wo die Konsignation erfolgt ist. Das Recht auf Auszahlung verjährt nicht, wird aber hinfällig nach Verlauf von 60 Jahren vom Tage der Konsignation an gerechnet, es sei denn, daß eine besondere gesetzliche Bestimmung einen kürzeren Termin festgesetzt hat. Jedes Jahr wird bekannt gemacht, für welche Geldsummen im Laufe des folgenden Jahres das Recht auf Auszahlung hinfällig wird.

Zinsen werden nicht bezahlt, ausgenommen in einigen Fällen von verpflichteter Konsignation, welche im Gesetz genannt werden und dann bis zu einem Betrag von 2½ % p. a. und nicht länger als während 30 Jahren.

15. Schließlich erwähnen wir hier das Gesetz vom 16. Februar 1912 (Staatsblatt Nr. 85), welches die Regelung der Etats und Rechnungen der staatlichen Betriebe enthält.

Digitized by Google

Dieses Gesetz geht von dem Wunsch aus, für die Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Betriebe besondere Etats und Rechnungen aufzustellen in der Ueberzeugung, daß die Wahrheit, „daß eine gute Buchführung ein erstes Erfordernis für eine sachverständige Verwaltung ist", in nicht geringerem Maße für öffentlich-rechtliche Körperschaften als für privatrechtliche und besondere Personen gilt.

Das Bedürfnis nach einer Buchführung, welche mehr bietet als eine bloße Aufzählung der Einnahmen und Ausgaben in Geld, machte sich um so stärker fühlbar, je mehr öffentlich-rechtliche Korporationen anfingen, es als ihre Aufgabe zu betrachten, selbst die Befriedigung von Bedürfnissen zu übernehmen, wofür früher Privatunternehmungen sorgten.

Die doppelte Buchführung wirft Licht auf alle Einzelheiten des Betriebes. Sie kann von Wert sein bei der Bestimmung der Art und Weise, wie gewisse Dienste, welche das Publikum braucht, auf die Dauer am billigsten geleistet werden können. Sie wirft auch Licht auf die finanziellen Folgen von Abänderungen des Tarifs und kann dazu beitragen, die Interessen des Verkehrs mit den finanziellen Interessen des Staates in Einklang zu bringen. Sie wirft auch Licht auf den genauen Betrag des Opfers, welches der betreffende Dienstzweig vom Staate fordert.

Infolge dieses Gesetzes werden jährlich für die staatlichen Betriebe besondere Veranschlagungen der Einnahmen und Ausgaben durch das Gesetz festgestellt.

Dem Etat jedes Betriebs werden zur Last gebracht:

a) Alle Ausgaben über die Exploitation und Verbesserung oder Ausdehnung des Betriebes, sowie die Forderungen des Betriebes an Dritte, welche als uneintreibbar betrachtet werden müssen.

b) Eine Zahlung an die Staatskasse von einem jedesmal für die Zeit von 5 Jahren durch das Gesetz festzusetzenden Prozentsatz der Kapitalien, welche am 1. Januar des Rechnungsjahres aus der Staatskasse für die Einrichtung und die Verbesserung oder Ausdehnung gegeben worden und noch nicht zurückbezahlt sind.

c) Falls der Wert der Besitzungen des Betriebes laut dem Kapitalkonto [1]) am 31. Dezember weniger beträgt als am 1. Januar des Rechnungsjahres, eine Zahlung an die Staatskasse im Betrage des Unterschieds zwecks Tilgung der gegebenen Kapitalien.

d) Eine Zahlung an die Staatskasse von einem jedesmal für die Zeit von 5 Jahren festzusetzenden Prozentsatz der dem Betrieb zur Last gebrachten Gehälter, deren Bezug einen Anspruch auf Pension gibt, sowie ein jedesmal für die Zeit von 5 Jahren festzusetzender Prozentsatz des Wertes der Gebäude, welche Eigentum des Betriebes sind und der für die Versicherung in Betracht kommenden Mobilien des Betriebes als Prämie für das vom Staate zu tragende Risiko gegen Feuersgefahr.

e) Falls dazu ein Grund vorhanden ist, eine Zahlung an die Staatskasse, um einen entsprechenden Reservefonds zu bilden.

f) Eine Zahlung des Reingewinns nach der Gewinn- und Verlustrechnung des betreffenden Rechnungsjahres an die Staatskasse.

Wenn ein Reservefonds wie unter e) erwähnt gebildet wird, wird in die Bilanz des Betriebes

---

1) Im Monat Juli muß das Konto der Einnahmen und Ausgaben des Betriebes der Allgemeinen Rechnungskammer übergeben werden, samt einer Bilanz der Aktiven und Passiven unter dem Datum vom 31. Dezember des Rechnungsjahres, sowie einer Gewinn- und Verlustrechnung und eines Kapitalkontos über dieses Jahr, welche von dem betreffenden Minister festgesetzt wurden. Diesen Dokumenten wird eine Erläuterung der Ziffern beigefügt, sowie eine Erklärung über den Befund von einem außer dem Betrieb stehenden Bücherrevisor.

Digitized by Google

der Staat der Niederlande für den Betrag dieses Reservefonds als Schuldner eingetragen und der Betrag, für den nach b) Zinsen berechnet werden, durch den Betrag des Reservefonds vermehrt.

Zur Deckung der Ausgaben werden angewiesen:

a) Alle Erträge, welcher Art sie auch seien, worunter auch verstanden sind: der Ertrag von verkauften oder zu dem taxierten Wert an andere Zweige des Staatsdienstes übergebenen Besitzungen, sowie die Vergütung für Lieferungen und Dienste, welche nicht aus dem Betrieb hervorgehen, an andere Zweige des Staatsdienstes, öffentliche Körperschaften oder aber Dienste, welche Privatpersonen geleistet wurden.

b) Falls der Wert der Besitzungen nach dem Kapitalkonto am 31. Dezember des Rechnungsjahres mehr beträgt als am 1. Januar, eine Auszahlung aus der Staatskasse im Betrage dieses Ueberschusses.

c) Eine Auszahlung aus der Staatskasse im Betrage des Nettoverlustes des Betriebes laut der Gewinn- und Verlustrechnung des betreffenden Rechnungsjahres.

d) Falls Besitzungen des Betriebes ganz oder teilweise durch Feuer verloren gegangen sind, eine Auszahlung aus der Staatskasse im Betrage des erlittenen Verlustes.

e) Falls ein Reservefonds besteht und es wünschenswert ist, darüber zu verfügen, eine Auszahlung des geforderten Betrags aus der Staatskasse.

In dem Gesetz zur Festsetzung des ersten Etats eines Betriebes wird bestimmt, welcher Betrag oder welcher Prozentsatz des Anschaffungswerts jedes Jahr von dem Bilanzwert der verschiedenen Kategorien von Besitzungen wegen Wertverminderung abgeschrieben werden muß.

Diese Regelung wird jedesmal nach 5 Jahren revidiert, die Abschreibung kann jedoch in der Zwischenzeit, wenn dies nötig ist, erhöht werden.

Die Dienstzweige, welche im Sinne dieses Gesetzes als Staatsbetriebe zu betrachten sind, werden durch das Gesetz bestimmt.

VII. Kriegswesen.

Außer einigen Abänderungsgesetzen, die sich beziehen auf das Beförderungsgesetz für das Landheer vom Jahre 1902 (Staatsblatt Nr. 89), das Pensionsgesetz für das Landheer 1902 (Staatsblatt Nr. 90), das Gesetz über die Reserve für das Landheer 1905 (Staatsblatt Nr. 177) und das Gesetz zur Regelung des Militärunterrichts bei dem Landheer, soweit die Vorbereitung für die Offiziere und die weitere Ausbildung derselben in Frage kommen (1890, Staatsblatt Nr. 126), welche keine besondere Besprechung fordern, kamen in dieser Legislatur-Periode zustande die schon oben besprochene Abänderung der Rechtspflege bei der Landmacht, Abänderungsgesetze des Landwehrgesetzes und Neuregelungen für die Miliz und den Landsturm.

1. Das Gesetz vom 2. Februar 1912 (Staatsblatt Nr. 21) zur Regelung der Pflichten der Miliz bezweckt in Ausführung von Art. 181, 2. Absatz, erster Satz der Staatsverfassung [1]), neue gesetzliche Bestimmungen zur Regelung des obligatorischen Heeresdienstes, soweit dieser von der Miliz erfüllt wird, aufzustellen.

1) Art. 181 der Staatsverfassung lautet: „Zum Schutze der Interessen des Staates gibt es eine See- und eine Landmacht, bestehend aus Freiwilligen und Dienstpflichtigen. Das Gesetz regelt die Dienstpflicht. Es regelt auch die Pflichten, welche denen, die nicht zur See- oder Landmacht gehören, bezüglich der Landesverteidigung auferlegt werden können."

Digitized by Google

Das erste Gesetz, wodurch der Dienst bei der Miliz geregelt wird, datiert vom 27. Februar 1815 (Staatsblatt Nr. 19), wurde aber bald ersetzt durch das Gesetz vom 8. Januar 1817 (Staatsblatt Nr. 1), welches bis 1861 in Kraft blieb, wo (Staatsblatt Nr. 72) eine neue Regelung zustande kam.

Mehrere Male nachher hat man versucht, eine Reorganisation des Heeres zustande zu bringen. Bevor aber der Gesetzgeber genügend freie Hand hatte, um zu einer gründlichen Revision überzugehen, mißlangen alle Versuche, um zu einer besseren Regelung zu gelangen. Die Revision der Staatsverfassung von 1887 brachte die so sehr nötige Freiheit; Art. 181, der die Bestimmungen von 7 Artikeln der alten Staatsverfassung ersetzte, fordert nur, daß der obligatorische Militärdienst durch das Gesetz geregelt werden soll.

Bis 1901 mußte aber noch gewartet werden [1]), ehe in der Form einer Abänderung des obengenannten Gesetzes von 1861 eine neue Regelung des Dienstes bei der Miliz zustande kam. Schon eher, im Jahre 1898 (Staatsblatt Nr. 170), wurde ein erster Schritt zur Verbesserung der Qualität der Streitkräfte getan, indem die Befugnis einen Vertreter stellen zu dürfen, abgeschafft wurde. Das Gesetz von 1901 erfuhr Abänderungen in den Jahren 1902 (Staatsblatt Nr. 119), 1903 (Staatsblatt Nr. 293) und 1908 (Staatsblatt Nr. 247).

Nach der neuen Regelung wird die Miliz unterschieden in Seemiliz und Landmiliz.

Die Seemiliz ist, außer für den Dienst zur See, auch bestimmt für Dienste zu Land, sofern diese der Seemacht übertragen werden.

Die der Landmiliz Einverleibten dürfen nur mit ihrer Zustimmung nach den Kolonien geschickt werden. Die zur Seemiliz Gehörenden können, unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Gesetzes, für Dienste außerhalb Europas bestimmt werden.

Die Dienstpflicht liegt an erster Stelle den Niederländern ob, aber auch den Niedergelassenen, die nicht Niederländer sind, ist diese Pflicht auferlegt.

Die jährliche Aushebung beträgt höchstens 23 000 Mann, wovon höchstens 600 der Seemacht zugeteilt, während höchstens 1500 Mann für den Verwaltungsdienst bestimmt werden können. Die Dienstzeit beträgt für die Seemiliz 5 Jahre, für die unberittenen Waffen 6 und für die berittenen Waffen 8 Jahre. Nach der Einteilung bis zur ersten Uebung stehen die Dienstpflichtigen unter den Waffen: bei der Seemiliz höchstens 8½ Monate, bei den unberittenen Waffen im allgemeinen höchstens 8½ Monate (für diejenigen, die einen Beweis der Vorübung vorlegen können, höchstens 6½ Monate, während für diejenigen, die sich freiwillig für den Verwaltungsdienst gemeldet haben, die Dienstzeit höchstens 6 Monate dauern kann), bei der Panzerfortartillerie und den Torpedisten höchstens 15 Monate, bei den berittenen Waffen höchstens 2 Jahre.

Mit Ausnahme der Panzerfortartillerie und der Torpedisten werden die Dienstpflichtigen bei der Seemiliz und den unberittenen Waffen zu Land in zwei Gruppen eingestellt.

Bei der Infanterie und der Fußartillerie bleibt nach Beendigung der ersten Uebung der ersten Gruppe ein Teil der dazu gehörenden Mannschaften, die keinen Rang bekleiden, unter den Waffen, und zwar für beide Waffen zusammen nicht weniger als 3800 und nicht mehr als 4500 Mann für eine Zeit, die nicht kürzer als 4 und nicht länger als 4½ Monate sein darf. Die Mannschaften für diese unter den Waffen bleibenden Teile werden durch das Los bestimmt, mit der Erlaubnis, die Nummern umzutauschen.

Für die Wiederholungsübungen stellen sich die Ausgehobenen:

bei der Seemiliz einmal für nicht länger als 6 Wochen;

1) Gesetz vom 20. Juni 1901, Staatsblatt Nr. 159.

Digitized by Google

bei den unberittenen Waffen zweimal, das erstemal für nicht länger als 4, das zweitemal für nicht länger als 3 Wochen.

Die Panzerfortartilleristen haben sich einmal für nicht länger als 4 Wochen zu stellen. Die Torpedisten und diejenigen, die dem Verwaltungsdienst angehören, brauchen sich nicht noch einmal zu stellen. Die Mannschaften der berittenen Waffen stellen sich einmal für nicht länger als 4 Wochen.

Was die eigentliche Aufgabe der Miliz betrifft, bestimmt Art. 81 des Milizgesetzes:

„ 1. Wenn es zur Aufrechterhaltung oder zur Wiederherstellung der öffentlichen Ruhe oder Ordnung, zur Ausführung von gesetzlichen Vorschriften oder aus anderen triftigen Gründen nötig ist, können Wir befehlen, daß die Milizsoldaten, welche sich zurzeit unter der Fahne befinden oder die auf Urlaub gegangen sind, soweit dies nötig ist, unter der Fahne zurückgehalten oder dazu einberufen werden, unter der Bedingung, daß das Zurückhalten oder die Einberufung der Mannschaften einer jüngern Aushebung derjenigen von Mannschaften der darauffolgenden älteren Aushebungen vorangeht oder zugleicher Zeit stattfindet.

2. Innerhalb 6 Wochen nachdem die obenbezeichneten Truppen infolge der Bestimmung des vorigen Absatzes unter der Fahne gehalten oder dazu einberufen worden sind, ist den Generalstaaten ein Gesetzesentwurf vorzulegen, in dem über das Im-Dienst-Behalten dieser Mannschaften, soweit dies nötig ist, zu bestimmen ist.“

Der Umfang jeder Aushebung und des von jeder Provinz zu stellenden Kontingents wird jährlich durch königlichen Erlaß bestimmt. Die „Deputierte Staaten“ [1]) bestimmen, wie groß der Anteil ist, den jede Gemeinde zu leisten hat.

Diejenigen, welche infolge der Bestimmungen des Gesetzes für die Aushebung eingeschrieben sind, losen im Monat September, um darüber zu entscheiden, wer von ihnen eingestellt wird.

Vorher aber werden von der Liste gestrichen: 1. diejenigen, welche vor Anfang der Losung gestorben sind; 2. diejenigen, welche für den Heeresdienst untauglich befunden wurden; 3. diejenigen, welchen auf immer oder zeitweise der Dienst erlassen wurde; 4. diejenigen, welche, sei es auf immer, sei es vorläufig, vom Dienst ausgeschlossen sind.

Die wichtigsten Gründe für Dienstbefreiung sind:

1. Bruderdienst; 2. die Bekleidung eines geistlichen Berufes oder eines religiös-humanitären Amtes, sowie die Vorbereitung dazu; 3. Reklamation wegen zivilen Verhältnissen.

Die Dienstbefreiung wegen Bruderdienst ist jetzt so geregelt, daß von einer ungeraden Zahl von Brüdern der größeren Hälfte der Dienst erlassen wird.

Die Ausschließungen vom Dienst beruhen auf dem Gedanken, daß das Tragen der Waffen zum Schutz des vaterländischen Bodens eine Ehre sein muß. Diejenigen, die einer solchen Ehre nicht würdig sind, werden nicht zugelassen. Aus diesem Grunde werden ausgeschlossen diejenigen, welche unwiderruflich zu bestimmten vom Gesetz bezeichneten Strafen verurteilt worden sind, oder welche auf Grund des Kriegsgesetzes aus dem Dienst bei der See- oder der Landmacht entlassen wurden.

Bei der Landmiliz wird jedes Jahr von den Mannschaften, welche ihre erste Uebung antreten, eine vom Kriegsminister festzusetzende Zahl von Offizieren, Unteroffizieren und Korporalen ausgebildet. Wenn sich von den dafür geeigneten Mannschaften keine genügende Anzahl dazu bereit erklärt, können die übrigen nach dazu von der Krone festzusetzenden Regeln zu dieser Ausbildung verpflichtet werden.

1) D. h. der ständige Ausschuß der Provinzialvertretung.

Digitized by Google

Diejenigen, die aus der Miliz zum Offizier befördert werden, gehen bei ihrer Ernennung als solche zu der Reserve der Landmacht über für die Zeit, die sie infolge des Militärgesetzes und des Landwehrgesetzes noch zu dienen hätten.

Mit Ausnahme der Ausgehobenen der Seemiliz, der berittenen Waffen, der Panzerfortartillerie und der Torpedisten, welche am Tage der Beendigung ihres Dienstes aus demselben entlassen werden, gehen die Ausgehobenen der Miliz nach vollendeter Dienstzeit zur Landwehr über.

2. Dieser Dienst ist geregelt durch das Gesetz vom 24. Juni 1901 (Staatsblatt Nr. 160), wobei zu gleicher Zeit die alten „Schutterijen" aufgehoben wurden. Wie wir schon bemerkt haben, wurde dieses Gesetz in der besprochenen gesetzgebenden Periode zweimal abgeändert, das letzte Mal durch das Gesetz vom 28. April 1913 (Staatsblatt Nr. 148), um den nötigen Zusammenhang mit dem Landsturm zu erlangen, der durch Gesetz vom gleichen Datum (Staatsblatt Nr. 149) errichtet wurde.

Die Militärpflichtigen bei der Landwehr kommen, mit Ausnahme derjenigen, welche zum Sanitäts- oder zum Verwaltungsdienst gehören und deren erste Uebung im Heer länger als $8^1/_2$ Monate gedauert hat, während dieser Dienstzeit einmal für höchstens 6 Tage, und falls sie einen Rang bekleiden, 15 Tage — wovon einmal für höchstens 9 und einmal für höchstens 6 Tage — unter die Waffen.

Der Dienst bei der Landwehr dauert 5 Jahre.

Das Gesetz regelt ihre Aufgabe jetzt wie folgt:

Art. 11 bis. „In Zeiten von Krieg, Kriegsgefahr oder andern außergewöhnlichen Umständen können Wir befehlen, daß die ganze Landwehr, oder bestimmte Abteilungen oder Korps derselben unter die Waffen gerufen werden. Dabei können eine oder mehrere Jahresklassen, mit der ältesten beginnend, von der Gestellungspflicht befreit werden."

Art. 11 ter. „Wenn es zur Aufrechterhaltung oder zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung oder Ruhe, zur Ausführung gesetzlicher Vorschriften oder aus andern triftigen Gründen nötig ist, können Wir über die Landwehr verfügen oder verfügen lassen.

Mit Bezug auf die Einberufung unter die Waffen gilt dann das im vorigen Artikel bestimmte.

Spätestens sechs Wochen nach dem Stellungstage reichen Wir den Generalstaaten eine Gesetzesvorlage ein, um die Dauer der Einberufung, wenn dies nötig ist, zu bestimmen."

3. Das Landsturmgesetz vom 28. April 1913 (Staatsblatt Nr. 149) führt den zweiten Satz des zweiten Absatzes von Art. 181 der Staatsverfassung [1]) aus und regelt die Wehrpflicht derer, die nicht der See- oder Landmacht angehören. Dazu wird aus den Personen, welche nicht zu der Miliz oder Landwehr gehören und auch nicht aus andern Gründen schon zum Dienst bei der See- oder Landmacht verpflichtet sind, ein Landsturm gebildet.

„Der Landsturm kann ausschließlich im Falle von Krieg, Kriegsgefahr oder anderen außergewöhnlichen Umständen zum effektiven Dienst — bewaffnetem und unbewaffnetem — einberufen werden" (Art. 4, 1. Absatz).

„Durch Uns kann Ermächtigung gegeben werden, sobald im Falle von Krieg, Kriegsgefahr oder andern außergewöhnlichen Umständen die nicht im effektiven Dienst stehenden Dienstpflichtigen der Miliz und der Landwehr von Uns außerordentlicherweise ganz oder teilweise unter die Waffen gerufen werden, die zum Landsturm gehörenden Dienstpflichtigen

---

1) Siehe oben.

Digitized by Google

zum effektiven Dienst einzuberufen, wenn, wo und in welchem Maße das Interesse der Landesverteidigung dies fordern sollte" (Art. 6, 1).

Dies sind nach dem Wortlaut des Gesetzes die Pflichten des Landsturms.

Zu demselben gehören:

1. Diejenigen, welche vom Dienst bei der Miliz befreit sind oder sich freigelost haben;

2. diejenigen, die nach vollendeter Dienstzeit bei der Miliz oder bei der Landwehr aus dem Dienst entlassen wurden oder sonst bei der Seemacht, dem Heer hier zu Lande, bei der Kriegsmarine in Niederländisch-Indien oder bei den Kolonialtruppen gedient haben und bei Austritt aus dem Dienst innerhalb des Reichs, im Deutschen Reich oder im Königreich Belgien ansässig sind oder nach dem Verlassen des Dienstes sich da niedergelassen haben;

3. diejenigen, die als Freiwillige zugelassen sind.

Außer den vom Dienst bei der Miliz Befreiten, von denen kein Waffendienst gefordert werden kann, können von der Krone noch andere Kategorien, welche nicht oder nicht genügend im Waffendienst geübt sind, davon befreit werden.

Die Dienstpflicht beginnt: Für die von der Milizpflicht Befreiten sofort, für die andern sobald sie von allen Verpflichtungen, welche aus ihrer Stellung hervorgehen, frei sind. Die Dienstpflicht hört auf am 31. Juli des Jahres, in welchem der Dienstpflichtige sein 40. Lebensjahr vollendet. Werden im Falle von Krieg, Kriegsgefahr oder andern außergewöhnlichen Umständen die zum Landsturm gehörenden Dienstpflichtigen gezwungen, auch nach Beendigung der oben genannten Zeit aktiv zu bleiben, so wird unverzüglich eine Gesetzesvorlage eingereicht, um diese Verlängerung, soweit es nötig ist, zu bestimmen.

Die Krone aber hat die Befugnis, die Wirkung der beschränkenden Bestimmung zu suspendieren bis über die Gesetzesvorlage entschieden, oder bis der Grund zur Suspendierung nicht mehr vorhanden ist.

VIII. Wasserrecht und Verkehrswesen.

1. In der von uns besprochenen Gesetzgebungsperiode ist nur ein Gesetz zustande gekommen, das eine an sich neue Regelung eines bestimmten Gegenstandes bringt, nämlich das Gesetz vom 9. November 1908 (Staatsblatt Nr. 339) zur Erhaltung des guten Zustandes der wichtigen Flüsse und Ströme des Reichs (Flußgesetz).

Das Zustandekommen dieses Gesetzes hat große Mühe gekostet, da eine im großen ganzen ziemlich abgeschlossene Regelung vorlag, welche für die allgemeine Aufsicht über Flüsse und Ströme von großer Bedeutung gewesen ist, und man die Früchte einer fast hundertjährigen Praxis verwerten mußte.

Bis dahin hatte für diese Materie noch gegolten die Publikation vom 24. Februar 1806, welche *Bestimmungen enthielt über ein allgemeines Fluß- und Wasserrecht für die Flüsse und Ströme dieser Republik* (für den Teil des Reiches, welcher der Batavischen Republik angehört hatte), und die Art. 42, 43 und 44 von Kapitel XXVII der „*Ordonance des eaux et fôrets du mois d'août* 1669", deren Strafbestimmungen durch das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch ausschließlich für Limburg aufrecht erhalten blieben. *Für weder schiff- noch flößbare Gewässer* fand man die Bestimmungen in dem Gesetz vom 4. Mai 1803 (d. 14. Floréal, an IX) *relative au curage des canaux et rivières non navigables et à l'entretien des digues qui y correspon-*

Digitized by Google

dent. Diese Bestimmungen wurden durch das Inkrafttreten des Flußgesetzes aufgehoben, während zu gleicher Zeit der Arrêté du Directoire exécutif du 9 mars 1798 (19 Ventose an VI), contenant des mesures pour assurer le libre cours des rivières et canaux navigables et flottables, aufgehoben wurde, wobei die Bestimmungen von obgenannter Ordonnance aufs neue zur Befolgung empfohlen wurden. Die Bestimmungen der Artikel dieses Arrêté, die noch angewandt werden konnten, waren durch andere Gesetze genügend geregelt, während der Gegenstand des Gesetzes vom 4. Mai 1803 von den Provinzialstaaten oder von den Verwaltungen der Wassergenossenschaften geregelt war.

Als die bestehenden Vorschriften aufgehoben wurden, mußten drei verschiedene Gegenstände geregelt werden. Die Einteilung des Gesetzes berücksichtigt dies. Jeder der drei Gegenstände wird in einem besonderen Kapitel behandelt; diesen drei Kapiteln geht ein Kapitel voran, welches allgemeine Bestimmungen enthält und ihm folgt ein solches mit Uebergangs- und Schlußbestimmungen.

Die Tendenz des Gesetzes ist die Erhaltung des guten Zustandes der wichtigen Flüsse und Ströme des Reichs. Die Sorge für das Interesse des Stromes und des Flusses enthält neben der Sorge für die regelmäßige Abfuhr des Wassers und des Eises auch die Interessen der Schiffahrt, für welche gut unterhaltene, ununterbrochene Fahrrinnen eine Lebensbedingung sind. Dieses doppelte Interesse ist denn auch der Maßstab, nach dem die Regulierung der Hauptflüsse verlangt wurde.

In Kapitel II, welches polizeiliche Bestimmungen enthält, schafft das Gesetz eine präventive Aufsicht und fordert für verschiedene Werke, welche dem Interesse des Stromes schaden könnten, eine vorhergehende Erlaubnis. Die Forderungen sind naturgemäß strenger mit Bezug auf das Sommer- als auf das Winterbett. Im Hinblick darauf gibt das Gesetz eine Bestimmung für beide. „Unter Sommerbett wird verstanden die Wasserfläche, welche bei gewöhnlich hohem Wasserstand oder bei gewöhnlicher Flut von dem Fluß oder dem Strom eingenommen wird. Unter Winterbett wird verstanden die Oberfläche zwischen dem Sommerbett und der äußern Kappenlinie des hochwasserstauenden Deiches, und, wo dieser nicht besteht, zwischen dem Sommerbett und den hohen Gründen, welche das Wasser beim höchsten Stand abhalten, in dem Sinne, daß Grundstücke, welche dazu dienen, das hohe Oberwasser seitwärts abzuführen, nur dann darunter verstanden werden, wenn sie von jeher dazu gedient haben und durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel dazu angewiesen wurden. Als zu dem Winterbett gehörig werden betrachtet die Platten, Inseln oder Anschwemmungen, insofern diese nur durch hohes Oberwasser oder durch hohes Flutwasser überschwemmt werden (Art. 3)."

Die erforderlichen Bewilligungen müssen vom Minister für das Wasserwesen gegeben werden. Sie können bis auf Widerruf für eine bestimmte Zeit oder ohne vorbehaltliche Kündigung erteilt werden. Die Bewilligung wird nur verweigert oder gekündigt, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Fluß- oder Strominteresses für nötig gehalten wird. An die Bewilligung dürfen nur Bedingungen geknüpft werden, welche zum Schutz dieses Interesses dienen. Aufhebung der Erlaubnis kann stattfinden, wenn die gestellten Bedingungen nicht erfüllt werden.

Gegen Weigerung, Kündigung und Aufhebung der Erlaubnis kann bei der Krone Berufung eingelegt werden.

Digitized by Google

Kapitel III enthält Bestimmungen über die Ausführung von Arbeiten durch das Reich. Dem Reich wird in Art. 15 für den Fall, daß Gebiete, welche im Sommerbett, im Winterbett oder innerhalb der Grenzlinien [1]) liegen, welche als Grenze für die Flüsse und Ströme, die sich ins Meer ergießen, gelten, ganz oder teilweise Andern angehören, oder wenn Andere darauf Rechte geltend machen können, zum Schutz des öffentlichen Interesses des Flusses oder des Stromes folgende Befugnis erteilt:

a) Reichsflußwerke und von Andern angelegte Buhnen, Deiche und Uferverteidigungen an solche Gebiete anzuschließen, darüber weiterzuziehen, darauf zu unterhalten oder zu verändern;

b) für die Ausführung von Reichsflußwerken Sand, Geröll und Baumaterialien über diese Gebiete, wenn nötig in Fuhrwerken, zu befördern oder zeitweise darauf niederzulegen oder zu verarbeiten.

Art. 17 gibt weiter dem Reiche die Befugnis, zum Schutz des öffentlichen Interesses des Flusses oder des Stromes die in Art. 15 erwähnten Gebiete zu erhöhen, sie abzugraben, Rinnen hineinzugraben oder darauf befindliche Pflanzungen, Gebäude und Werke zu beseitigen. Sowohl in dem Fall von Art. 15 wie in dem von Art. 17 wird dem Interessenten ein Recht auf Entschädigung zuerkannt.

Das vierte Kapitel des Gesetzes behandelt die Folgen des vom Reich errichteten Ausbaues bezüglich der Eigentümer des Uferlandes. Als Prinzip ist hierbei angenommen, daß die Anschwemmung, eine Folge der Anlage von Buhnen, Deichen oder derartigen Wasserwerken, dem zugute kommt, der die Arbeit unternahm. Dagegen bestimmt das Gesetz (Art. 19), daß der Berechtigte am Uferland durch den Ausbau durch das Reich das Recht auf eine Anschwemmung flußwärts von der Bewachsungslinie verliert [2]).

Demgegenüber wird ihm aber der Streifen zuerkannt, welcher zwischen der Anschwemmung und der Uferlinie liegt, sofern dieser Streifen dem Reich gehört. Solange dieser Streifen nicht ganz angeschwemmt oder Land geworden ist, hat das Reich aber das Recht, ohne irgendwelche Verpflichtung zur Vergütung, Erde oder Bagger darauf zu schütten. Wird der betreffende Streifen durch eine Anschwemmung, welche dem Reich gehört, vom Fluß getrennt, so gestattet das Reich ohne Vergütung einen höchstens 3 Meter breiten Ausweg nach dem Fluß, und zwar derart, daß das Reich möglichst wenig Schaden davon hat. Falls keine Uebereinstimmung erzielt wird, kann die Forderung, einen Ausweg zu bestimmen, dem Gericht vorgelegt werden. Anlage und Unterhaltung des Ausweges geschehen durch und auf Kosten des Interessierten.

2. Was Abänderungsgesetze betrifft, erwähnen wir, daß das Gesetz, welches die Regelung des Verkehrs auf den Wegen im Zusammenhang mit dem Gebrauch von Motorwagen und Fahrrädern regelt (Motor- und Fahrradgesetz vom 16. Februar 1905, Staatsblatt Nr. 69), zweimal eine Abänderung erfuhr: im Jahre 1910 (Staatsblatt Nr. 237) in Verbindung mit dem oben (unter II) erwähnten internationalen Vertrag über den Automobilverkehr.

3. Weiter wurde eine Aenderung (1908, Staatsblatt Nr. 238) vorgenommen an dem Gesetz vom 15. April 1891 (Staatsblatt Nr. 87), welches den Briefpostverkehr regelt, wobei u. a.

1) Diese Grenzlinien werden durch allgemeine Verwaltungsmaßregel bestimmt.

2) Unter Bewachsungslinie versteht das Gesetz die Linie, welche auf einer für dauerhafte Abpfählung geeignete Weise hintereinander die Punkte vereinigt, worauf die regelmäßige Bewachsung längs dem Ufer endet, in dem Sinne, daß man annimmt, daß diese Linie nie mehr landeinwärts als die Uferlinie liegt. Die Bewachsungslinie kann durch schriftliches Uebereinkommen festgesetzt werden. Die diesbezügliche Akte wird in die öffentlichen Register (§ 671 Bürgerliches Gesetzbuch) eingetragen.

Digitized by Google

die Tarife erniedrigt wurden, indem man das Gewicht der Sendungen, die für ein bestimmtes Porto befördert werden, erhöhte.

4. Schließlich wurde durch das Gesetz vom 1. Juli 1909 (Staatsblatt Nr. 211) dasjenige vom 25. Mai 1880 (Staatsblatt Nr. 88), durch welches die Reichspostsparkasse gegründet wurde, abgeändert. Der Zweck dieser Aenderung war, die Einlagen von Minderjährigen und verheirateten Frauen zu schützen. Minderjährige Personen können jetzt ohne Vermittlung derjenigen, die die elterliche Gewalt oder die Vormundschaft über sie ausüben (verheiratete Frauen ohne Vermittlung ihres Mannes) Sparkassenbücher bekommen und Geld einzahlen. Wenn derjenige, der die elterliche Gewalt oder die Vormundschaft ausübt, sich nicht dagegen widersetzt, können Minderjährige auch Auszahlung fordern. Will dieser selbst die Zurückzahlung fordern, so braucht er, falls der Minderjährige das Alter von 12 Jahren erreicht hat, die Ermächtigung des Amtsrichters. Die gesetzliche Nutznießung gilt nicht für Einlagen von Minderjährigen.

Unter Ausschließung der Ehemänner findet Auszahlung auf Sparkassenbücher, die verheirateten Frauen angehören, nur an diese letzteren statt.

IX. Landwirtschaft, Industrie und Handel.

Auf dem Gebiet des Departements für Landwirtschaft, Industrie und Handel ist unzweifelhaft die meiste gesetzgebende Arbeit verrichtet worden, wenn dem auch das Ergebnis vielleicht nicht ganz entsprechen mag.

An erster Stelle besprechen wir die gesetzlichen Bestimmungen, welche sich auf die Landwirtschaft beziehen.

1. Als Ersatz und zur Ausdehnung der bestehenden Bestimmungen kam am 17. Juli 1911 (Staatsblatt Nr. 212) ein Gesetz zustande, welches Bestimmungen enthält zur Bekämpfung und Abwehr von Krankheiten von Kulturpflanzen und von den für diese schädlichen Tieren.

Das merkwürdige an diesem Gesetz ist, daß es sich darauf beschränkt, eine Sammlung von Vorschriften ins Leben zu rufen, um die gehörige Befolgung der Maßregeln zu sichern, die zur Abwehr und Bekämpfung dienen müssen, aber daß es diese Maßregeln selbst nur andeutet und vorbereitet.

Nach diesem Gesetz kann nämlich „zur Bekämpfung der der Land-, Garten- oder Waldwirtschaft schädlichen Tiere und von Pflanzenkrankheiten . . . . durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel die Ein- und Durchfuhr, sei es direkt, sei es indirekt, verboten oder nur bedingungsweise zugelassen werden von:

a) In dieser Maßregel zu bezeichnenden Produkten der Land-, Garten- oder Waldwirtschaft, oder Abfälle derselben, welche aus den in dieser Maßregel zu bezeichnenden Ländern stammen;

b) Kisten, Tonnen, Körben, anderen Stoffen oder Gegenständen, welche mit den unter a) bezeichneten Gegenständen in Berührung gewesen sind, oder wovon man dies vermutet (Art. 1).

Wenn Tiere oder Pflanzenkrankheiten, welche für die Land- oder Gartenwirtschaft schädlich sein können, sich in einer solchen Menge zeigen, daß sie eine ernstliche Gefahr für die Kultur der Land- oder Gartenwirtschaftsprodukte bilden, können durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel, sei es für das ganze Reich, sei es für bestimmte Teile desselben, Vorschriften zur Bekämpfung erlassen werden (Art. 2).

Digitized by Google

Zugleich mit dem Erlaß einer allgemeinen Verwaltungsmaßregel, wie in einem der vorangehenden Artikel erwähnt, wird eine Gesetzesvorlage, welche eine Regelung des in der allgemeinen Verwaltungsmaßregel geregelten Gegenstandes enthält, an die Zweite Kammer der Generalstaaten gesandt.

Wenn die Gesetzesvorlage zum Gesetz wird, erlischt mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die Gültigkeit der allgemeinen Verwaltungsmaßregel.

Falls die Gesetzesvorlage zurückgenommen wird, oder falls eine der beiden Kammern der Generalstaaten dieselbe ablehnt, wird die allgemeine Verwaltungsmaßregel sofort zurückgezogen" (Art. 3).

Der Vorteil einer solchen Art der Gesetzgebung mit Rücksicht auf die zwingende Forderung eines baldigen Eingreifens ist deutlich.

Mit Rücksicht auf die Ausführung der kraft dieses Gesetzes aufzustellenden gesetzlichen Vorschriften ist ein besonderer phytopathologischer Dienst eingerichtet worden.

2. Als ein Beispiel von gesetzlichen Maßregeln, welche eine Folge des oben erwähnten Gesetzes sind, nennen wir hier das Gesetz vom 23. September 1912 (Staatsblatt Nr. 304), welches Bestimmungen zur Bekämpfung und Abwehr des amerikanischen Stachelbeermehltaus enthält.

Dieses Gesetz enthält Vorschriften über das Verbot von Ein- und Durchfuhr, gibt aber auch zu gleicher Zeit an, welche Maßregeln zur Bekämpfung der Krankheit auf Anweisung des Direktors des phytopathologischen Dienstes vom Bürgermeister befohlen werden können, wenn sich Erscheinungen von Stachelbeermehltau zeigen. Falls der Bürgermeister Bedenken hat, die genannten Maßregeln zu befehlen, kann er sich während drei Tagen auf den Minister berufen. Dieser entscheidet innerhalb sieben Tagen.

3. Um Betrug im Butterhandel vorzubeugen, kam im Jahre 1889 ein Gesetz zustande, welches aber, da es sich in der Praxis als ungenügend erwiesen hatte, durch das Gesetz vom 9. Juli 1900 (Staatsblatt Nr. 112) ersetzt wurde. Dieses Gesetz wurde wiederum verschärft durch das Abänderungsgesetz vom 11. Juli 1908 (Staatsblatt Nr. 227).

Die Tendenz dieses Buttergesetzes geht dahin, den Handel mit Butter, und was damit zusammenhängt, möglichst streng zu kontrollieren, ohne jedoch dem Margarinehandel zu schaden. Im Hinblick hierauf ist die Lieferung, das in einem für das Publikum zugänglichen Raum Vorrätighalten oder die Beförderung von Margarine — worunter jede butterähnliche Ware verstanden wird, welche dazu dienen kann, die Butter zu ersetzen und welche Fettbestandteile enthält, die nicht von Milch herrühren — verboten, wenn nicht auf der Verpackung, oder, wenn sie nicht verpackt ist, auf der Ware selbst das Wort „Margarine" in deutlichen Buchstaben nach den dafür gegebenen Vorschriften angebracht ist.

Wenn Margarine auf einem Markt oder in einem für das Publikum zugängigen Raum zum Verkauf ausgelegt wird, muß ein Schild mit ähnlicher Aufschrift angebracht sein; auch in Läden, wo Margarine verkauft wird, muß gemäß den dafür aufgestellten Bestimmungen eine gleiche Aufschrift angebracht sein. Infolge des Abänderungsgesetzes werden sowohl an Butter wie an Margarine absolute Anforderungen gestellt und ist es verboten, Butter zu liefern, vorrätig zu haben oder zu befördern, welche einen Fettgehalt unter der durch allgemeine Verwaltungsmaßregel festgesetzten Grenze besitzt, oder Margarine, welche bei der Untersuchung auf die Sättigungsziffer flüchtiger Säuren der vom Gesetz gestellten Anforderung nicht genügt.

Von den Fabriken und Aufbewahrungsplätzen muß dem Bürgermeister der Gemeinde Mitteilung gemacht werden. In den Butterfabriken oder in den daran stoßenden Räumen

Digitized by Google

dürfen keine anderen Fette vorhanden sein als die, welche auf einer durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel festgesetzten Liste erwähnt sind. Wenn Butter oder Margarine in denselben Gebäuden oder in Gebäuden, welche aneinander stoßen, hergestellt werden, werden die Räume, worin die Butter bereitet und aufbewahrt wird, einer besonderen Reichsaufsicht unterworfen.

Durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel werden auch Vorschriften aufgestellt über die Einfuhr von Butter und Margarine und die Bedingungen, welchen diese zu genügen haben, sowie darüber, was mit Butter und Margarine, die den gestellten Anforderungen nicht genügen, zu geschehen hat.

4. Ebenso wie früher (1905) zur Förderung des Butterhandels ein Reichskontrollzeichen eingeführt wurde, ist durch das Gesetz vom 17. Juli 1911 (Staatsblatt Nr. 209) dem Minister für Landwirtschaft, Industrie und Handel aufgetragen, Zeichen festzusetzen, welche ausschließlich dazu bestimmt sind, von Angeschlossenen bei einer unter Reichsaufsicht stehenden Käsekontrollanstalt auf dem von ihnen bereiteten Käse angebracht zu werden.

5. Mit der Landwirtschaft in etwas entfernterem Zusammenhang steht auch das Gesetz vom 23. September 1912 (Staatsblatt Nr. 303), welches Bestimmungen zum Schutz der wildlebenden Vögel enthält.

Infolge dieses Gesetzes werden alle Vögel geschützt, welche zu einer der in Europa wildlebenden Vogelarten gehören, mit Ausnahme von:

a) Federvieh;

b) im Jagdgesetz als Wild bezeichneten Vögeln;

c) den durch eine allgemeine Verwaltungsverordnung als für die Land-, Garten- oder Waldwirtschaft, oder für die Fischerei als schädlich bezeichneten Vögeln.

Der Schutz besteht in Verboten, worauf Strafen stehen, gegen Fang und Tötung von Vögeln, das Sammeln und Fortnehmen ihrer Eier, die vorsätzliche Zerstörung ihrer Nester, den Verkauf oder das zum Verkauf Vorrätighaben, das Feilbieten, Verkaufen oder Abliefern von Vögeln, Häuten, Eiern und Nestern von Vögeln.

In besonderen Fällen, z. B. wenn sie Schaden oder Lasten verursachen oder für wissenschaftliche Zwecke bestimmt sind, kann Bewilligung erteilt werden einige oder alle der sonst verbotenen Handlungen zu verrichten.

Fischerei und Jagd.

6. Das Fischereigesetz vom 6. Oktober 1908 (Staatsblatt Nr. 311), abgeändert durch das Gesetz vom 8. Februar 1912 (Staatsblatt Nr. 66), regelt die Seefischerei, die Küstenfischerei und die Binnenfischerei.

Unter Seefischerei versteht das Gesetz den Fischfang außer den territorialen Gewässern; unter Küstenfischerei den Fischfang in den territorialen Gewässern, den Meerbusen, den offenen Häfen, dem Dollart, dem Lauwersee, dem Waddensee, dem Zuidersee, den südholländischen und seeländischen Strömen; unter Binnenfischerei den Fischfang in den übrigen Gewässern des Reiches bis da, wo die Küstenfischerei anfängt.

Unter „territorialen Gewässern" versteht das Gesetz die Gewässer des Reichs, wie sie in den Artikeln 2 und 3 der durch das Gesetz vom 15. Juli 1883 (Staatsblatt Nr. 73) genehmigten Uebereinkunft zur Regelung der Seefischereipolizei in der Nordsee, außerhalb der territorialen Gewässer, festgesetzt wurden.

Digitized by Google

Die übrigen Grenzen sind in Ausführung des Gesetzes durch eine allgemeine Verwaltungsverordnung festgesetzt.

Infolge der für die Seefischerei gegebenen Regeln sind erloschen das Gesetz vom 21. Juni 1881 (Staatsblatt Nr. 76) und die infolge dieses Gesetzes aufgestellten Vorschriften. Außer der Verpflichtung, ein Schriftzeichen zu führen und dies in das dafür bestimmte Register eintragen zu lassen, ist die Seefischerei frei. Diese Verpflichtung beruht schon auf obgenannter internationalen Uebereinkunft, welche am 6. Mai 1882 im Haag geschlossen wurde.

Durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel werden Bestimmungen festgesetzt über die Bedingungen und die Art und Weise, wie von staatswegen Gelegenheit gegeben wird, gekakten Hering, der von der niederländischen Fischerei herrührt, untersuchen zu lassen.

Außerdem können durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel Bestimmungen festgesetzt werden über das Verbot, während einer bestimmten Zeit des Jahres in einem zu bezeichnenden Teil des nördlichen Eismeeres durch die Passagiere oder die Bemannung von niederländischen Schiffen allerlei Robbenarten zu töten oder zu fangen.

Was die Küstenfischerei betrifft, werden durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel Vorschriften gegeben über das Führen von Schriftzeichen und Nummern und die Eintragung der zur Küstenfischerei gebrauchten Fahrzeuge in ein Register. Ohne Konsens ist die Küstenfischerei verboten.

Außer den Niedergelassenen im Reiche werden Bewilligungen nur an die Einwohner von Belgien abgegeben, aber ausschließlich für die in Art. 1 des Reglements erwähnten Gewässer, in Ausführung von Art. 9 des zwischen Belgien und den Niederlanden (am 19. April 1839) abgeschlossenen Vertrages über die Ausübung des Fischereirechts und des Fischhandels.

Das Verbot gilt nicht für den, der mit der Angel oder mit Setzleinen fischt. Durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel werden Bestimmungen zur Regelung der Küstenfischerei festgesetzt. Für die Regelung der Fischerei in einem Teil der südholländischen und seeländischen Ströme können Bestimmungen aufgestellt werden, welche von den gesetzlichen Bestimmungen abweichen. Innerhalb 5 Jahren muß eine Gesetzesvorlage eingebracht werden, um die Bestimmungen dieses Gesetzes in dieser Hinsicht zu revidieren.

Die Binnenfischerei ist verboten, wenn man nicht eine für die betreffende Fischerei geltende Fischerkarte besitzt.

Fischerkarten werden verabfolgt:

a) zum Fischen mit allen erlaubten Fischzeugen (große Fischkarte);

b) zum Fischen mit einem darin genannten Fischzeug (kleine Fischkarte);

c) für das Fischen mit mehr als einer Angel (Angelkarte).

Das Verbot gilt nicht für diejenigen, welche im Dienst des Inhabers einer großen oder kleinen Fischkarte die auf dieser Karte genannte Fischerei betreiben, unter der Bedingung, daß einer von ihnen die Karte bei sich hat, und weiter für diejenigen, die mit einer Angel fischen.

Auch ist das Fischen frei in einem innerhalb eines Grundstücks gelegenen abgeschlossenen Fischwasser.

Was die Binnenfischerei betrifft, können noch verschiedene Bestimmungen, welche sich alle auf die Instandhaltung des Fischstandes beziehen, durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel festgesetzt werden.

Digitized by Google

Diese Bestimmungen finden aber keine Anwendung auf innerhalb eines Grundstücks gelegenes, abgeschlossenes Fischwasser und auf Wasser, das keine für das Durchlassen von Fischen geeignete Verbindung mit anderen Wassern besitzt, unter der Bedingung, daß nur eine Person berechtigt ist, in diesem Wasser zu fischen.

Auch die Teilnehmer an Untersuchungen, welche im Auftrag oder mit Erlaubnis des Ministers angestellt werden, sind von diesen Bestimmungen befreit. Im Interesse der Wissenschaft, der Fischzucht und der Haltung von Tieren in zoologischen Gärten kann vom Fischereiinspektor schriftlich von den durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel festgesetzten Verbotsbestimmungen befreit werden.

Das Gesetz verbietet weiter, Fische, welche von kleinerer Dimension sind als durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel festgesetzt wurde, oder welche in der Schonzeit gefangen wurden, als Köder zu gebrauchen, zu befördern, zu verkaufen usw.

Auch von diesem Verbot sind die Teilnehmer an Untersuchungen oder diejenigen, welche die oben erwähnte Bewilligung des Inspektors besitzen, befreit. Die Verbotsbestimmung über den Verkauf usw. in der Schonzeit ist nicht anwendbar auf konservierte Fische. Weiter können durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel andere Ausnahmen zugelassen werden.

Es besteht eine Fischereikommission, welche sowohl auf Ersuchen des Ministers als aus eigenem Antrieb der Regierung Auskunft gibt über Angelegenheiten, welche sich auf die Fischerei beziehen, und welche auch die Entwicklung der Fischerei durch Nachforschung, Bekanntmachung und Einführung von anderswo zustande gekommenen Verbesserungen möglichst viel zu fördern sucht. Die Kommission besteht aus höchstens 21 von der Krone zu ernennenden Mitgliedern. Die Zusammensetzung, die Organisation in Abteilungen, die Befugnisse und die Tätigkeit der Kommission und ihrer Abteilungen werden durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel näher bestimmt.

Zur Ausübung der Aufsicht ist das Reich in Fischereireviere eingeteilt. An der Spitze jedes Fischereireviers steht ein Inspektor.

Was das sog. Fischrecht betrifft, so bestimmt das Gesetz noch, daß jede Bedingung, durch die das Fischereirecht vom Eigentum am Wasser getrennt wird, null und nichtig ist. Wo bei der Inkrafttretung dieses Gesetzes ein solches Fischereirecht auf Gewässer von andern besteht, kann es von diesen abgekauft werden, wenn auch früher das Gegenteil ausdrücklich ausbedungen war. Bei Streit über die Abkaufsumme wird diese vom Richter festgesetzt.

7. Durch das Fischereigesetz wurden ferner alle Bestimmungen abgeschafft, soweit sie sich auf die Fischerei beziehen, welche in dem Gesetz vom 13. Juni 1857 (Staatsblatt Nr. 87), das die Jagd und die Fischerei regelte, enthalten sind oder infolge dieses Gesetzes erlassen wurden.

Uebrigens hat dieses Gesetz im Jahre 1911 (Staatsblatt Nr. 211) noch eine Abänderung erfahren, indem nach eingeholter Bewilligung des Kommissars der Königin die Verfolgung von Schneespuren auf Treibjagden zugelassen wird.

Industrie und Handel.

8. Auf dem Gebiete der Industrie wollen wir mit einigen Worten das Bergbaugesetz besprechen. Von Bedeutung ist in dieser Hinsicht das Gesetz vom 6. Oktober 1908 (Staatsblatt Nr. 312), durch welches ein Gesetz von 1903 (Staatsblatt Nr. 230), das sich auf einen engeren Kreis bezog, aufgehoben wurde, welches bestimmt, daß das Aufsuchen der Lagerstätten von Mineralien in den Niederlanden während eines Zeitraums von 15 Jahren von Staats wegen erfolgt.

Digitized by Google

Andern ist es nicht erlaubt, Mineralien aufzusuchen, es sei denn, daß der Minister dazu die Erlaubnis gegeben hat, die jedoch für das Aufsuchen von Steinkohlen und Salzen nicht gegeben werden darf.

9. Von großer Bedeutung für die Industrie ist das Erfindungspatentrecht, welches durch Gesetz vom 7. November 1910 (Staatsblatt Nr. 313) eingeführt wurde. Infolge dieses Gesetzes werden demjenigen, der ein neues Erzeugnis, eine neue Arbeitsweise oder eine neue Verbesserung eines Erzeugnisses oder einer Arbeitsweise erfunden hat, auf dessen Anfrage unter dem Namen Patent ausschließliche Rechte zuerkannt.

Das Patent gibt dem Inhaber das ausschließliche Recht:

a) Ein Erzeugnis, wofür das Patent gegeben wurde, oder ein Erzeugnis mit der patentierten Verbesserung, in seinem Betrieb oder für seinen Betrieb zu verfertigen, in den Verkehr zu bringen, weiter zu verkaufen, zu vermieten, zu übertragen oder für einen andern vorrätig zu halten oder zu benutzen;

b) die patentierte Arbeitsweise oder die patentierte Verbesserung einer Arbeitsweise in seinem Betrieb oder für seinen Betrieb anzuwenden, oder den Stoff, der nach dieser Arbeitsweise oder mit Anwendung dieser Verbesserung hergestellt wird, in seinem Betrieb oder für seinen Betrieb in den Verkehr zu bringen, weiterzuverkaufen, zu vermieten, abzuliefern oder für einen andern vorrätig zu halten oder zu benutzen.

Derjenige, welcher in einem der Staaten, welche dem internationalen Vertrag zum Schutz des industriellen Eigentums beigetreten sind, nach dem in diesem Staat geltenden Gesetz ein Patent angemeldet hat, genießt — vorbehaltlich der Rechte Dritter — hier zu Lande bei der Anmeldung eines Patents während 12 Monaten ein Prioritätsrecht. Ein solches Prioritätsrecht gibt ferner die Ausstellung eines Erzeugnisses oder einer Arbeitsweise während 6 Monaten auf einer offiziellen Ausstellung.

Derjenige, der in dem Augenblick, wo ein anderer ein Patent anmeldet, die Erfindung, wofür dieses Patent angemeldet wird, innerhalb des Königreichs schon in seinem Betrieb oder für denselben anwendete, oder mit der Ausführung dieses Vorhabens angefangen hatte, behält, wenn er sich zeitig beim Patentamt gemeldet hat, als erster Gebrauchmacher das Recht, trotz dem Patent alle Handlungen, wozu der Inhaber des Patents befugt ist, vorzunehmen. Dieses Recht geht nur mit dem Betrieb auf andere über.

Durch Lizenz wird von dem Inhaber des Patents die Befugnis erlangt, Handlungen vorzunehmen, welche sonst ausschließlich dem Inhaber des Patents zustehen. Wenn nichts anderes vereinbart wurde, geht die Lizenz nur mit dem Betrieb auf andere über.

Der Inhaber des Patents ist, wenn 3 Jahre seit der Patenterteilung vergangen sind, verpflichtet die Lizenzen zu verleihen, welche im Interesse der Industrie im Reich und in den Kolonien oder aus anderen Gründen des allgemeinen Interesses wünschenswert sind. Er ist jederzeit verpflichtet, Lizenzen zu verleihen, welche für die Anwendung einer später patentierten Erfindung nötig sein sollten. Umgekehrt muß der Inhaber der Lizenz ihm dann eine Lizenz des neuen Patents verleihen. Falls eine aus diesen Gründen angemeldete Lizenz verweigert wird, entscheidet das Patentamt. Falls die Lizenz vom Patentamt verliehen wurde, können die Parteien sich an das Patentamt wenden mit der Bitte, die Vergütung dafür festzusetzen; tun sie das nicht, und können sie nicht einig werden, so kann die zuerst fertige Partei die Bestimmung der Vergütung vom Richter fordern.

Auch die Lizenzen müssen registriert und veröffentlicht werden.

Die Dauer eines Patentes beträgt, wenn es aus irgend einem gesetzlichen Grunde nicht

Digitized by Google

früher erlischt, 15 Jahre. Während dieser Zeit muß der Inhaber jährlich eine Gebühr bezahlen, welche von 50 fl. stufenweise bis 130 fl. steigt.

Zur Ausführung dieses Gesetzes wurde ein Patentamt eingesetzt, welches — infolge des später zu erwähnenden Markenschutzgesetzes — eine Abteilung des „Bureaus für das industrielle Eigentum" bildet.

Das Patentamt ist in Abteilungen eingeteilt; sowohl das Patentamt selbst wie auch die Abteilungen desselben sind befugt, Zeugen anzuhören. Die Einrichtung und die Arbeitsweise des Patentamtes werden, unter Berücksichtigung der Vorschriften des Gesetzes, durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel festgesetzt.

Das Bestehen eines Patents muß aus dem Warenzeichen auf den Gütern, worauf es sich bezieht, deutlich hervorgehen. Diese Verpflichtung gilt sowohl für den Inhaber des Patents als für den Inhaber einer Lizenz und den ersten Gebraucher.

Das Patent und der Anspruch auf dasselbe können als völliges Eigentum oder als Miteigentum übertragen werden; sie vererben sich und werden, vorbehaltlich der besonderen Vorschriften des Gesetzes, als Mobilien betrachtet.

Ueber die Aufrechterhaltung des Patentes entscheidet der Zivilrichter.

Das Patent kann erlöschen, eingezogen, für nichtig erklärt, ganz, teilweise oder als Miteigentum gefordert und enteignet werden. Ein Patent erlischt, wenn der Inhaber desselben darauf verzichtet oder die schuldigen Gebühren nicht bezahlt hat.

Die Einziehung durch das Patentamt kann gefordert werden, wenn der Inhaber eines Patents oder der Inhaber einer Lizenz für dasselbe nicht nach Verlauf von 5 Jahren im Königreich eine industrielle Unternehmung betreibt, wo sein Patent in genügendem Umfange ausgebeutet wird.

Für ein Verfahren zur Nichtigkeitserklärung oder Zurücknahme des Patents ist in erster Instanz ausschließlich das Landgericht im Haag zuständig. Dieses urteilt auch über die Bittschriften über die Bestimmung der Vergütung für die Lizenz. Im übrigen gelten die gewöhnlichen Vorschriften der Gerichtsbarkeit, auch in höherer Instanz.

Zur Regelung der Enteignung von Patenten wurde durch das Patentgesetz dem Enteignungsgesetz — Gesetz vom 28. August 1851 (Staatsblatt Nr. 125), welches die Enteignung im allgemeinen Interesse regelt — ein neues Kapitel hinzugefügt, wobei unter Berücksichtigung der darin aufgestellten Vorschriften dem Staat die Befugnis gegeben wird, Patente für sich zu enteignen:

1. Wenn das Interesse des Heeres oder der Flotte erfordert, daß der Staat ein ausschließliches Recht auf eine Erfindung hat.

2. Wenn das allgemeine Interesse erfordert, daß jedem die Gelegenheit gegeben werde, eine Erfindung zu benutzen.

Die Enteignung geschieht durch ein Gesetz.

Das Patentgesetz ist auch auf die Kolonien und Besitzungen in anderen Weltteilen anwendbar, obgleich hiefür einige besondere Bestimmungen gelten.

10. Im Zusammenhang mit dem hier besprochenen Patentgesetz ist durch das Gesetz vom 8. Februar 1912 (Staatsblatt Nr. 64) eine Aenderung des Markenschutzgesetzes vorgenommen worden (Gesetz vom 30. September 1893, Staatsblatt Nr. 146), das Bestimmungen über die Fabrik- und Handelsmarken enthält. In der besprochenen Gesetzgebungsperiode war genanntes Gesetz abgeändert worden durch das noch näher zu behandelnde Gesetz, welches die niederländische Staatsangehörigkeit regelt (1910, Staaatsblatt Nr. 56), und

Digitized by Google

das Gesetz vom 7. Januar 1911 (Staatsblatt Nr. 5), welches die Annahme des Vertrages betreffend die Erleichterung des Loses der Verwundeten und Kranken bei den Armeen im Felde, am 6. Juli 1906 in Genf abgeschlossen, enthält. Dieses Gesetz bezweckt u. a., dem Abzeichen des „roten Kreuzes" Schutz zu gewähren, indem es verbietet — sei es auch mit einer geringen Abweichung — den Namen oder das Abzeichen des roten Kreuzes, auch das Genfer Kreuz genannt, als Fabrik- oder Warenmarke zu benutzen.

Schiffahrt.

11. Am 1. Juli 1909 (Staatsblatt Nr. 219) kam das Schiffahrtsgesetz zustande, welches Bestimmungen enthält, um Schiffsunfällen vorzubeugen, eine Untersuchung nach erfolgten Schiffsunfällen anzustellen und disziplinarische Maßregeln gegen die Kapitäne, Steuerleute und Maschinisten festzusetzen. Dieses Gesetz wurde durch dasjenige vom 23. September 1912 (Staatsblatt Nr. 305) abgeändert.

1. Die Bestimmungen dieses Gesetzes finden Anwendung auf die Schiffe, deren Heimat die Niederlande ist [1]) und die dazu bestimmt sind oder dazu benutzt werden, eine Reise zu unternehmen, mit Ausnahme von:

a) Fahrzeugen im Dienste des Reiches;

b) Rettungsbooten;

c) unüberdeckten oder zum Teil überdeckten Fischerfahrzeugen, welche in der Regel in Sehweite der niederländischen Küste bleiben;

d) Vergnügungsfahrzeugen, welche ausschließlich als solche benutzt werden;

e) Schiffen, welche unter fremder Flagge fahren, und solchen, auf welche die Umschreibung im zweiten Absatz dieses Artikels unter II nicht anwendbar ist [2]);

f) Schiffen, welche mit Seebriefen aus Niederländisch-Indien, Surinam oder Curaçao fahren und vorbehaltlich des in Art. 2 bis bestimmten [3]);

g) Schiffen, welche nur ausnahmsweise und in kurzer Entfernung außerhalb der in Art. 1 genannten Linie fahren;

h) Schiffen, welche, sei es hier zu Lande für Rechnung des Auslands gebaut, sei es nach dem Ausland verkauft werden, und die über See nach ihrem Bestimmungsort gebracht werden müssen (Art. 2, 1. Absatz).

Um Schiffsunfällen vorzubeugen hat das Gesetz ein „Zertifikat der Tauglichkeit" eingeführt, welches vom Chef der Schiffahrtsinspektion abgegeben werden muß. Durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel müssen bestimmt werden: Die Vorschriften über die Angaben, welche in der Bewerbung um ein Tauglichkeitszertifikat enthalten sein müssen, und die Papiere, welche dabei vorzulegen sind; die Anforderungen, welchen die Schiffe im Hinblick auf die im Gesetz genannten Sicherheitsmaßregeln genügen müssen; die Regelung mit Bezug auf die Festsetzung des größten erlaubten Tiefgangs; das Anbringen von Zeichen für die Ladegrenzen und die Abgabe von Zertifikaten über den Freibord; die Art der Unter-

1) Es wird angenommen, daß die Heimat eines Schiffes die Niederlande ist, wenn die Reederei, wofür es fährt, in den Niederlanden ihren Sitz hat, oder wenn es in den Niederlanden ausgerüstet wird und von seiner Bemannung wenigstens die Hälfte aus Niederländern besteht.

2) D. h. wenn das Schiff nicht in den Niederlanden ausgerüstet wird und von seiner Bemannung wenigstens die Hälfte aus Niederländern besteht.

3) Kapitäne von Schiffen der unter g) und h) genannten Art bedürfen, ehe sie eine Reise antreten können, einer Erlaubnis vom Chef der Schiffahrtsinspektion, in der er erklärt, daß er keine Einsprache gegen die beabsichtigte Reise mit Bezug auf etwaige Gefahr für die Mitfahrenden zu erheben habe.

Digitized by Google

suchung und das, was die Interessenten und die Beamten bei der Untersuchung zu berücksichtigen haben.

Die Krone kann private Untersuchungsanstalten auf Grund ihrer Zuverlässigkeit anerkennen. Steht ein Schiff unter der Aufsicht einer solchen Anstalt, so wird das geforderte Tauglichkeitszertifikat nach Vorlegung eines noch gültigen Zertifikats dieser Anstalt verabfolgt, es sei denn, daß dagegen in der allgemeinen Verwaltungsverordnung genannte Bedenken bestehen sollten. Für ein Schiff, wofür kein Zertifikat einer solchen Anstalt vorgelegt wird, wird das Tauglichkeitszertifikat nur abgegeben, nachdem die Beamten der Schiffahrtsinspektion sich durch eine genaue und sorgfältige Untersuchung überzeugt haben, daß es in jeder Hinsicht seetüchtig ist.

Tauglichkeitszertifikate erlöschen:

a) durch Ablauf des festgesetzten Termins;

b) wenn das Schiff aufhört zu der Kategorie von Fahrzeugen zu gehören, worauf dieses Gesetz nach Art. 2 anwendbar ist;

c) wenn das Schiff umgebaut wird;

d) wenn der Name des Schiffes verändert wird, oder wenn es ein anderes Zeichen oder eine andere Nummer bekommt. In diesen Fällen wird auf Ansuchen ein neues Tauglichkeitszertifikat für die Gültigkeitsdauer des verfallenen Zertifikats verabfolgt.

Tauglichkeitszertifikate können von dem zuständigen Beamten der Schiffahrtsinspektion zurückgezogen werden, wenn das Schiff Schaden erlitten hat, oder wenn eine Reparatur nicht gehörig erfolgt ist.

Dem Schiffer werden mehrere Verpflichtungen auferlegt. So muß er vor Anfang der Reise dafür sorgen, daß verschiedene durch das Gesetz verlangte Sicherheitsapparate wirklich und in gutem Zustande vorhanden sind; daß das Schiff keinen größeren Tiefgang hat als nach dem Zertifikat über den Freibord erlaubt ist; daß die Ladung, die Stauung, der Ballast, überhaupt die Ausrüstung des Schiffes, den Anforderungen der Seetüchtigkeit und Sicherheit entsprechen. Während der Reise muß er dafür sorgen, daß den gestellten Anforderungen immer genügt wird. Von der darauf verwandten Sorgfalt muß er in sein Schiffsjournal datierte und von einem der Schiffsoffiziere mitunterzeichnete Erklärungen aufnehmen.

Die Verpflichtung, ein Schiffsjournal zu führen ist dem Schiffer auferlegt in den §§ 358 und 359 des Handelsgesetzbuches, worin auch der Inhalt des Schiffjournals umschrieben ist. Das Schiffahrtsgesetz bestimmt, daß die Einrichtung dieses Journals durch eine allgemeine Verwaltungsverordnung bestimmt wird, und daß ein Modell von Staats wegen kostenfrei verabreicht werden soll. Weiter ist der Schiffer verpflichtet, das Journal in gehöriger Weise zu führen und es nach Beendigung einer Reise oder nach Verlassen des Schiffes dem Distriktshaupt der Schiffahrtsinspektion zu zeigen und diesem Gelegenheit zu geben, davon eine Abschrift anzufertigen, während er das Journal immer auf erste Aufforderung dem befugten Beamten vorzuweisen hat.

Die Beamten der Schiffahrtsinspektion sind mit der Aufsicht über die Befolgung der Sicherheitsvorschriften beauftragt, wobei ihnen ausführliche Befugnisse gegeben werden. So können sie, wenn ein Schiff kein Tauglichkeitszertifikat hat, oder wenn sie trotz des Zertifikats an der Tauglichkeit des Schiffes zweifeln, oder endlich falls sie in ihrer Untersuchung gehindert werden, dasselbe anhalten.

Gegen die Entscheidungen und Vorschriften der Beamten der Schiffahrtsinspektion und gegen die getroffenen Entscheidungen über die Abgabe von Zertifikaten über den Frei-

Digitized by Google

bord durch die betreffende Kommission, kann bei dem Vorsitzenden des Schiffahrtsrats Berufung eingelegt werden.

Der Schiffahrtsrat besteht außer dem Vorsitzenden, der Jurist sein muß, aus vier ordentlichen Mitgliedern, von denen zwei Seeoffiziere oder ehemalige Seeoffiziere und zwei Schiffer oder ehemalige Schiffer der Handelsflotte sein müssen. Weiter werden 12 außerordentliche Mitglieder ernannt, von denen 3 Reeder oder ehemalige Reeder, 3 Schiffer oder gewesene Schiffer (und zwar je einer von der „Großen" Fahrt, der „Kleinen" Fahrt und der Seefischerei) 1 Mechaniker, 1 Elektrotechniker, 3 Schiffsbaumeister (welche mit dem Bau von Schiffen für die große Fahrt, die kleine Fahrt und mit der Seefischerei bekannt sein müssen) und 1 Maschinist oder ehemaliger Maschinist sein müssen. Diese außerordentlichen Mitglieder haben sich zu versammeln: Die Reeder und Schiffer, je nachdem der betreffende Fall zu der Großen Fahrt, Kleinen Fahrt oder der Seefischerei gehört, die übrigen, wenn der Vorsitzende ihre Anwesenheit für nötig hält. Zu dem Rat kommt noch ein Schriftführer, der Doktor der Rechts- oder Staatswissenschaft ist.

Der Rat hält seine Sitzungen in Amsterdam ab, besitzt aber die Befugnis, ausnahmsweise anderswo zusammenzutreten. Der Wirkungskreis und die Befugnisse des Vorsitzenden, der Mitglieder und des Schriftführers, ihre Besoldungen und Entschädigungen sind durch königlichen Erlaß geregelt.

Auch sie haben Zutritt zu den Schiffen und die Eigentümer von Schiffen, die Schiffer und die Bemannung sind verpflichtet, ihnen, wenn dies verlangt wird, die nötige Auskunft zu geben.

Der Vorsitzende ist bei der Behandlung der oben erwähnten Berufungen verpflichtet, bevor er seine Entscheidung fällt, die der Sache am meisten kundigen Mitglieder des Rats zu befragen und sein Urteil zu motivieren. Der Vorsitzende hat auch die Befugnis, dem Appellanten oder dem Hauptinspektor, sowie dem Beamten oder dem Vorsitzenden der Kommission, gegen deren Vorschrift oder Entscheidung Berufung eingelegt wurde, Gelegenheit zu geben (auf Ansuchen dieser Personen ist er dazu verpflichtet), ihre bedenken mündlich oder durch einen Bevollmächtigten zu motivieren.

Die Hauptaufgabe des Schiffahrtsrates ist die Untersuchung von Schiffsunfällen.

Wenn ein Schiffsunfall stattgefunden hat, wird der Chefinspektor durch die zuständige Behörde davon in Kenntnis gesetzt. Dieser läßt eine vorläufige Untersuchung anstellen und teilt die Ergebnisse derselben dem Vorsitzenden des Rates mit und schlägt dem Rat, wenn er dies für nötig hält, vor, je nach Art und Umfang des Unfalls eine Untersuchung einzuleiten.

Die Art und Weise wie die Untersuchung, sei es vom Chefinspektor oder vom Rat, stattfindet, ist geregelt in Kapitel IV des Gesetzes. Dabei sind mehrere Bestimmungen des Enquête-Gesetzes vom 5. August 1850 (Staatsblatt Nr. 45) darauf anwendbar erklärt. Die Untersuchung kann Anlaß geben zu einer Prüfung der Frage, ob der Unfall durch die Ungeschicklichkeit des Schiffers oder von einem oder mehreren Steuerleuten oder Maschinisten verursacht wurde. Glaubt der Rat, daß dies der Fall sei, dann kann er in einer begründeten Entscheidung den Betreffenden für unbefugt erklären als Schiffer, Steuermann oder Maschinist auf einem Schiff, wie das Gesetz es bestimmt, Dienst zu tun.

Nach Beendigung der Behandlung einer Angelegenheit wird über die Ursache des Unfalls vom Vorsitzenden öffentlich ein Urteil ausgesprochen. Hat der Rat beschlossen, irgend jemand eine Befugnis zu entziehen, so müssen die Gründe dafür im Urteil besonders hervorgehoben werden.

Digitized by Google

Wenn später angenommen werden darf, daß jemand, dem die Stellung als Schiffer, Steuermann oder Maschinist entzogen wurde, wieder geeignet ist, die damit verknüpften Berufspflichten zu erfüllen, so kann der Rat ihm die entzogenen Befugnisse wieder zurückgeben.

Zeigt es sich während einer Untersuchung, daß eine strafbare Handlung begangen worden ist, so wird der Staatsanwalt von dem Leiter der Untersuchung davon unterrichtet.

Kapitel V des Gesetzes handelt von den disziplinarischen Maßregeln. Auch hierüber entscheidet der Schiffahrtsrat, der, wenn er es für nötig hält, unabhängig vom bürgerlichen Recht oder dem Strafgesetz eine Untersuchung anstellen kann, wenn über schlechtes Betragen des Schiffers mit Bezug auf seine Reederei, die Verfrachter, die Bemannung oder die Passagiere geklagt wird. Außer den hier Genannten kann in dieser Angelegenheit auch von oder im Auftrag des Chefinspektors oder von den Assekuranten eine Klage eingereicht werden.

Der Schiffer, die Steuerleute oder die Maschinisten können auch disziplinarisch bestraft werden, wenn der Rat bei einer Untersuchung der Ursachen eines Schiffsunfalls zu der Ueberzeugung gelangt, daß dieser Unfall durch die Schuld oder die Nachlässigkeit einer oder mehrerer dieser Personen verursacht wurde.

Der Rat kann sich darauf beschränken, einen Verweis zu erteilen, oder dem Betreffenden während einer bestimmten Zeit, welche die Dauer von 2 Jahren nicht übersteigen darf, die Befugnis zu entziehen, in Ausübung seines Berufs zu fahren. Die Königin kann, nachdem sie den Schiffahrtsrat gehört hat, dem Betreffenden die entzogene Befugnis zurückgeben oder die Dauer des Entzuges verkürzen.

Kapitel VI des Gesetzes enthält Strafbestimmungen, während Kapitel VII Schlußbestimmungen enthält, welche zum Teil die Tendenz haben, die Anwendung oder Nichtanwendung des Gesetzes auf Schiffe von fremder Nationalität zu regeln.

Durch Art. 71 wird auch das Gesetz vom 7. Mai 1856 (Staatsblatt Nr. 32), welches Bestimmungen über die Ordnung und die Disziplin auf den Kauffahrteischiffen enthält, abgeändert.

Der Titel dieses Gesetzes zeigt genügend, welche Art von Vorschriften darin enthalten sind; es regelt das disziplinarische Verhältnis zwischen dem Schiffer und allen Mitfahrenden und ergänzt in dieser Beziehung die Bestimmungen des Handelsgesetzbuches.

Soziale Gesetzgebung.

12. An erster Stelle nennen wir die Gesetze, welche auf dem Gebiet des Arbeiterschutzes zustande kamen. Es wurde in der Hauptsache nur eine Abänderung bestehender Gesetze beabsichtigt. Das wichtigste Abänderungsgesetz ist das vom 7. Oktober 1911 (Staatsblatt Nr. 314) zur Modifikation des Gesetzes vom 5. Mai 1889 (Staatsblatt Nr. 48), welches Bestimmungen enthält, um die übermäßige und gefährliche Arbeit jugendlicher Personen und Frauen zu verhindern. Das abgeänderte Gesetz kann unter dem Titel „Arbeitsgesetz 1911" angeführt werden.

Der Schutz hat durch diese Aenderung eine Erweiterung erfahren. Die Torfgräberei ist in das Gesetz aufgenommen worden. Ebenso wird unter Arbeit im Sinne des Gesetzes jetzt verstanden: das Eichenschälen, Weidenschälen, Reifenmachen und die Arbeit in Räumen, wo Flachs gebrochen oder geschwungen wird. Für das Verbot der Kinderarbeit wurde die Altersgrenze von 13 Jahren angenommen, und es darf auch ein Kind, das nach diesem Alter noch schulpflichtig sein sollte, keine Arbeit verrichten. Das geschützte Alter wurde erhöht

Digitized by Google

auf 17 Jahre und kann sogar auf 18 erhöht werden in den Fällen, wo durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel eine Arbeit auf Grund von Gefahr für die Gesundheit, die Sittlichkeit oder das Leben verboten oder nur bedingungsweise zugelassen wird. Die Arbeitsdauer ist beschränkt auf 10 Stunden per Tag und 58 Stunden die Woche; durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel kann für einige oder für alle Betriebe der freie Samstagnachmittag für geschützte Personen eingeführt werden; der Anfang des Arbeitstages wurde auf 6 Uhr festgesetzt; bei der Möglichkeit von Nachtarbeit — welche durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel für bestimmte Fälle gestattet werden kann — wird aber das absolute Verbot der Nachtarbeit für Frauen aufgehoben. Durch Kinder unter 14 Jahren darf nach 7 Uhr Abends nicht mehr gearbeitet werden.

Den Arbeitgebern ist die Verpflichtung auferlegt, jugendlichen Personen, welche bei ihnen arbeiten, Gelegenheit zu geben, nach 5 Uhr abends den Stunden in Unterrichtsanstalten für Religion, erweiterten Fortbildungs- und Gewerbeunterricht beiwohnen zu können.

Neu ist auch die Bestimmung, welche jedem Arzt die Verpflichtung auferlegt, dem Minister oder dem durch diesen angewiesenen Beamten schriftlich Mitteilung zu machen von den Fällen der in einer allgemeinen Verwaltungsmaßregel angegebenen Krankheiten, welche er behandelt hat. Die allgemeine Verwaltungsmaßregel kann, was einige oder alle diese Krankheiten betrifft, die Angabe der Fälle auf solche beschränken, in denen der Kranke in bestimmten, in der allgemeinen Verwaltungsmaßregel genannten Betrieben tätig war, oder in einem gewissen Zeitraum vor Beginn der ärztlichen Behandlung tätig gewesen ist.

Auf diese Weise ist es möglich, eine Statistik der Berufskrankheiten aufzustellen.

Das Arbeitsgesetz hatte schon früher (1909, Staatsblatt Nr. 244) eine Abänderung erfahren mit Rücksicht auf die Reorganisation der Arbeitsinspektion, die sich als nötig erwiesen hatte. Im Zusammenhang damit sind auch die übrigen Gesetze, deren Aufrechterhaltung der Arbeitsinspektion übertragen wurde, abgeändert worden.

13. Eine ganz neue Materie wird geregelt durch das Gesetz vom 7. Oktober 1911 (Staatsblatt Nr. 315), welches Bestimmungen enthält mit Rücksicht auf die besonderen Gefahren für die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeiter, welche der Beruf des Steinmetzen mit sich bringt. (Kurzer Titel: Steinmetzgesetz.)

Wie der Titel angibt, werden die Bestimmungen des Sicherheitsgesetzes (Gesetz vom 20. Juli 1895, Staatsblatt Nr. 137, welches Bestimmungen enthält zur Sicherung der Personen, welche in Fabriken und Arbeitsräumen arbeiten) für nicht genügend gehalten, um die Steinmetzen vor den Gefahren ihres Berufs zu schützen.

Abgesehen von den Bestimmungen, welche derselben Natur sind wie diejenigen des Sicherheitsgesetzes und des Arbeitsgesetzes, zieht eine Bestimmung besonders die Aufmerksamkeit auf sich, die eine vorangehende ärztliche Untersuchung fordert, bevor ein Arbeiter zu der Steinhauerarbeit zugelassen wird. Wegen der Beschränkung der Berufswahl, die hieraus folgt, ist als Ergebnis des darüber geführten Kampfes diese Forderung jetzt in solche Form gebracht worden, daß dieser Schutz auf die Minderjährigen beschränkt ist. Der Arbeitgeber hat dafür zu sorgen, daß in seinem Unternehmen keine Steinhauerarbeit von Arbeitern verrichtet wird, die das Alter von 21 Jahren nicht erreicht haben, es sei denn, daß diese im Besitze einer Steinhauerkarte sind. Eine solche Karte wird dem jugendlichen Arbeiter von 14—21 Jahren kostenfrei von dem Bürgermeister verabfolgt, wenn nach der Untersuchung durch einen vom Minister angewiesenen Arzt sich nicht herausstellt, daß

Digitized by Google

das Verrichten von Steinhauerarbeit für die Gesundheit des betreffenden Arbeiters schädlich sein könnte. Eine Steinhauerkarte, abgegeben an eine Person, welche am Tage der ärztlichen Untersuchung das Alter von $17^1/_2$ Jahren noch nicht erreicht hat, ist ungültig nach Verlauf von einem Jahre nach dem Tage der Untersuchung. Außerdem hat ein Arbeiter, der Steinhauerarbeit zu verrichten pflegt, das Recht, sich einmal im Jahre ärztlich untersuchen zu lassen, um zu erfahren, ob seine Arbeit eine besondere Gefahr für seine Gesundheit bildet. Die übrigen Bestimmungen des Gesetzes betreffen hauptsächlich Maßregeln der Hygiene und Sicherheit, sowie Beschränkung der Arbeit und die Regelung der Kontrolle zur Aufrechterhaltung des Gesetzes.

Die Vorschriften über die Hygiene und Sicherheit müssen durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel näher festgesetzt werden. Bei der Befolgung dieser Vorschriften hat der Arbeitgeber die von dem Arbeitsinspektor seines Reviers aufzustellenden Ausführungsvorschriften zu beachten.

Was die Löhnung betrifft, so enthält das Gesetz noch die Bestimmung, daß es verboten ist, Personen unter 18 Jahren, welche Steinhauerarbeit verrichten, einen Lohn in Geld zu geben, der auf andere Weise als nach Zeit berechnet ist.

Was die Arbeitsräume betrifft, auf welche sich das Steinmetzgesetz bezieht, so ist die Anwendung des Sicherheitsgesetzes in dieser Hinsicht ausdrücklich ausgeschlossen.

14. Auf dem Gebiet der Arbeiterversicherung erwähnen wir an erster Stelle, daß das Unfallgesetz vom 2. Januar 1901 (Staatsblatt Nr. 1), welches die gesetzliche Versicherung von Arbeitern gegen die finanziellen Folgen von Unfällen in bestimmten Betrieben regelt, im Laufe der von uns besprochenen Gesetzgebungsperiode mehrere Abänderungen erfahren hat, welche aber alle von geringer Bedeutung sind. Da aber mit Rücksicht auf die bevorstehende Einführung einer Arbeiterkrankenversicherung eine bedeutende Aenderung bevorsteht, glauben wir besser zu tun, eine Besprechung auf später zu verschieben.

15. Für eine ausführliche Besprechung würden unzweifelhaft drei wichtige Gesetze in Betracht kommen, wozu die zweite Kammer der Generalstaaten kurz vor ihrem Abtreten noch ihre Mitarbeit gewährte:

das Gesetz vom 5. Juni 1913 (Staatsblatt Nr. 203) zur Regelung der Arbeiterkrankenversicherung („Räte"gesetz);

das Gesetz vom 5. Juni 1913 (Staatsblatt Nr. 204) zur Regelung der Arbeiterkrankenversicherung (Krankengesetz); und

das Gesetz vom 5. Juni 1913 (Staatsblatt Nr. 205) zur Versicherung von Arbeitern gegen die finanziellen Folgen von Invalidität und Alter.

Die gegen diese Gesetze angeführten Bedenken haben unzweifelhaft zum Teil ihren Einfluß bei den Wahlen geltend gemacht und die Folge davon wird sein, daß, bevor man zu der Ausführung schreitet, das neuaufgetretene Ministerium mehr oder weniger bedeutende Abänderungsgesetze einreichen wird. Es erscheint uns darum wünschenswert, die Behandlung dieser Gesetze auf später zu verschieben.

Eine Ausnahme machen wir aber für einige Artikel des Invaliditätsgesetzes, die schon in Kraft getreten sind.

Durch die Inkraftsetzung dieser Bestimmungen ist für eine bestimmte Kategorie von Personen — als Uebergangsmaßregel — eine Alterspension ohne Prämienzahlung geschaffen worden.

Digitized by Google

Artikel 369 (welcher 6 Monate nach Verkündigung des Gesetzes automatisch in Kraft getreten ist) bestimmt nämlich, daß derjenige, der beim Inkrafttreten dieses Artikels das Alter von 70 Jahren erreicht oder überschritten hat, das Recht auf eine Pension hat, wenn er nachweisen kann, daß er in einem Zeitraum von 10 Jahren, welche unmittelbar dem Inkrafttreten des Gesetzes oder seinem 70. Geburtstag vorangehen, während insgesamt wenigstens 156 Wochen versicherungspflichtig gewesen wäre, wenn die Versicherung bei Beginn dieses Zeitraumes schon eingeführt gewesen wäre.

Für die Bestimmung dieser 156 Wochen kommt auch die Zeit in Betracht, wo infolge einer Krankheit nicht gearbeitet wurde, soweit für diese Zeit die Prämie durch eine Krankenkasse bezahlt würde, wenn die verpflichtete Versicherung im Falle der Invalidität und des Alters und im Falle einer Krankheit schon bei Beginn des zehnjährigen Zeitraums bestanden hätte.

Die Pension, welche kraft dieser Bestimmung zugesichert wird, beträgt fl. 104 pro Jahr und für Ehepaare, von denen jeder Ehegatte ein Anrecht darauf hat, für jeden fl. 78.—.

Merkwürdig ist, daß, da mehrere andere Artikel, die für die Beurteilung des Rechtes, welches für die betreffenden Personen geschaffen ist, von Bedeutung sein könnten, nicht in Kraft getreten sind, eine Regelung zustande gekommen ist, die ganz auf sich selbst steht und der der Charakter einer Uebergangsbestimmung vollständig fehlt.

Solange die Bestimmung, wodurch die obligatorische Versicherung eingeführt wurde (Artikel 31), noch nicht in Kraft getreten ist, wird eine prämienfreie Pension ausgezahlt an jeden, der nach dem Inkrafttreten von Artikel 369, aber vor der Einführung der obligatorischen Versicherung das Alter von 70 Jahren erreicht hat (Art. 370).

X. Die Kolonien.

Was die Kolonien betrifft, ist die Arbeit der gesetzgebenden Gewalt weniger umfangreich als ihre Tätigkeit für das Reich in Europa. Die Staatsverfassung beschränkt sich darauf, den Gesetzgeber zu beauftragen, die Reglemente für das Verhalten der Regierung (Kolonialverfassung) festzusetzen und das Münzsystem zu regeln, überläßt aber sonst der Entscheidung der gesetzgebenden Gewalt, ob diese die Regelung einer bestimmten Angelegenheit selbst übernehmen will. Will sie das nicht, so hat die Krone die unumschränkte Befugnis, die gesetzgebende Gewalt für die Kolonien auszuüben [1]).

Die Folge hievon ist naturgemäß, daß im allgemeinen die in Zusammenarbeit mit den Generalstaaten zustande gekommenen Gesetze einen wenig speziellen Charakter haben.

A. Niederländisch Indien.

1. Das Regierungsreglement (ursprünglich vom 2. Sept. 1854, Staatsblatt Nr. 129, aber in einigen Punkten mehrere Male abgeändert), welches die Rechte und Pflichten der Regierung in Niederländisch Indien festsetzt, hat jetzt zwei wenig eingreifende Abänderungen erfahren.

1) Art. 61 der Staatsverfassung lautet: „Der König hat die höchste Gewalt über die Kolonien und Besitzungen des Reiches in anderen Weltteilen.

Die Ordnungsvorschriften für das Verhalten der Regierung daselbst werden durch Gesetz bestimmt.

Das Münzsystem wird durch Gesetz geregelt.

Andere diese Kolonien und Besitzungen betreffende Fragen werden durch Gesetz geregelt, sobald ein Bedürfnis dafür vorliegt“.

Digitized by Google

Die erste Abänderung [1]) betrifft den Art. 42, der bestimmt, daß der Generalgouverneur der Oberbefehlshaber der Landmacht ist, die sich in Niederländisch Indien befindet. Nach der früheren Fassung hatte der Generalgouverneur die Befugnis, die Offiziere der niederländisch-indischen Armee zu ernennen. Jetzt ist dem Artikel die Bestimmung hinzugefügt, daß der Befehlshaber der Landmacht (der „Heerführer", wie sein Titel lautet) vom König ernannt wird, unter dem Vorbehalt, daß im Notfalle der Generalgouverneur darüber provisorisch verfügt.

Weiter wird jetzt ausdrücklich bestimmt, daß die Offiziere vom König oder vom Generalgouverneur ernannt werden, je nachdem der zu Ernennende seinen Aufenthalt in oder außerhalb Niederländisch Indien hat.

Art. 130 hat durch das Gesetz vom 29. Juni 1912 (Staatsblatt Nr. 203) eine Abänderung erfahren, wodurch die Politik der offenen Tür mit Bezug auf den ausländischen Handel noch mehr zur Geltung kommt.

Infolge des ersten Absatzes des genannten Artikels stehen die Häfen von Niederländisch Indien, welche für den allgemeinen Handel geöffnet sind, für die Schiffe aller Länder offen, mit denen das Königreich der Niederlande befreundet ist, vorbehaltlich der Befolgung der allgemeinen und örtlichen Verordnungen. Infolge des zweiten Absatzes wurden ursprünglich in anderen Häfen nur inländische Fahrzeuge und die zur Küstenfahrt berechtigten Schiffe zugelassen.

Jetzt bestimmt der neue zweite Absatz: „In anderen Häfen werden diese Schiffe unter demselben Vorbehalt zugelassen, insofern dies mit den Verordnungen über die Küstenschifffahrt und die Zahlung und Sicherstellung der Ein- und Ausfuhrzölle in Uebereinstimmung zu bringen ist".

2. Durch das Gesetz vom 29. Juni 1912 (Staatsblatt Nr. 207) ist eine nicht unbedeutende Aenderung des indischen Komptabilitätsgesetzes [2]) zustande gekommen, indem ausdrücklich erklärt wurde, daß Indien eine Rechtsperson mit eigenem Vermögen ist, wodurch die von einigen Seiten geäußerten Bedenken gegen Geldanleihen auf den Namen von Niederländisch Indien beseitigt werden. Die neue Regelung ist in den Art. 1 und 14 enthalten und lautet wie folgt:

Art. 1. „Niederländisch Indien ist eine Rechtsperson, welche, sei es durch den Generalgouverneur, sei es durch den Kolonialminister vertreten wird.

Die Besitzungen, das Vermögen und die Schulden von Niederländisch Indien sind getrennt von denen der Niederlande. Die Finanzen von Niederländisch Indien werden nach den in diesem Gesetz gegebenen Vorschriften verwaltet und verantwortet.

Art. 14. Vorbehaltlich des im zweiten und dritten Absatz dieses Artikels Bestimmten werden weder Geldanleihen, welche zu Lasten von Niederländisch Indien fallen, geschlossen, noch Geldanleihen durch Niederländisch Indien verbürgt, anders als durch Gesetz oder kraft Beschlusses des Generalgouverneurs in Uebereinstimmung mit dem Rat von Niederländisch Indien.

Unter Berücksichtigung der durch eine allgemeine Verwaltungsmaßregel näher festzusetzenden Bestimmungen hat der Generalgouverneur die Befugnis, die Ausgabe von niederländisch-indischen Staatskassenscheinen oder -promessen anzuordnen.

1) Durch das Gesetz vom 14. Juli 1909, Staatsblatt Nr. 177.

2) Gesetz zur Regelung der Verwaltung und Verantwortung für die Finanzen von Niederländisch Indien (genehmigt am 23. April 1864, Staatsblatt Nr. 34).

Digitized by Google

Verpfändung oder Beleihung von Kolonialprodukten laut Art. 18 [1]) geschieht nach Ermächtigung durch den Generalgouverneur.

3. In der Uebergangsbestimmung des Gesetzes vom 12. Dezember 1892 (Staatsblatt Nr. 268), welches die Erhaltung der niederländischen Staatsangehörigkeit allen denen zusichert, die in dem Augenblicke des Inkrafttretens dieses Gesetzes Niederländer waren, wurde eine Ausnahme gemacht zum Nachteil derer, die nach dem Regierungsreglement als Eingeborene und als mit diesen Gleichgestellte betrachtet werden.

Da nun die frühere Bestimmung von Art. 5 des Bürgerlichen Gesetzbuchs erlosch, ohne daß dasjenige, was dadurch für die Bevölkerung von Niederländisch Indien ungeregelt blieb, geregelt wurde, entstand eine Lücke. Das Gesetz gab nicht einmal an, welches die Kennzeichen der Staatsangehörigkeit dieser Bevölkerung waren, und das Gesetz über die niederländische Staatsangehörigkeit gab selbst durch die Bestimmung, daß alle Nicht-Niederländer als Fremde zu betrachten seien, Anlaß zu der Auffassung, daß die Bevölkerung von Niederländisch-Indien nicht zu den niederländischen Untertanen gerechnet werden müsse.

Das Gesetz vom 10. Februar 1910 (Staatsblatt Nr. 55) brachte deshalb dafür eine Ordnung. Mit besonderer Sorgfalt wurde dabei der Besitz und der Verlust der niederländischen Staatsangehörigkeit für diejenigen geregelt, die außerhalb von Niederländisch Indien wohnen, sowie auch für die Kinder derselben. Dies ist sehr wichtig im Hinblick auf den konsularischen Schutz unserer Untertanen, die sich nach benachbarten orientalischen Ländern begeben. Da die in einem fremden asiatischen Staat geborenen Kinder niederländischer Untertanen, wenn sie immer dort bleiben, zu sehr in der Bevölkerung dieses Staates aufgehen, um noch als niederländische Untertanen betrachtet werden zu können, hat man die Bestimmung eingeführt, daß sie, falls sie sich nicht innerhalb des Königreichs niederlassen, nur bis zu ihrem 18. Lebensjahr niederländische Untertanen bleiben.

Die Regelung ist in der Hauptsache folgende:

Niederländische Untertanen sind, auch wenn sie keine Niederländer sind, diejenigen, die in Niederländisch Indien geboren sind, die, sei es von dort ansässigen Eltern — oder falls der Vater nicht bekannt ist, von einer dort ansässigen Mutter — oder von nicht bekannten Eltern abstammen. Die Kinder niederländischer Untertanen, die außerhalb von Niederländisch Indien geboren wurden, sind, sofern sie nicht verheiratet sind, bis zu ihrem 18. Jahre gleichfalls niederländische Untertanen; nach ihrer Verheiratung oder nach Erreichung ihres 18. Lebensjahres sind nur diejenigen niederländische Untertanen, die sich in dem Königreich niedergelassen haben oder sich dort niederlassen, ebenso wie ihre Frauen und ihre unverheirateten Kinder, die noch nicht 18 Jahre alt sind, wenn diese sich ebenfalls im Königreich niederlassen.

Die besagte niederländische Staatsangehörigkeit geht verloren: 1. durch Naturalisation in einem fremden Lande. Sie geht dann auch verloren für die mit dem Naturalisierten verheiratete Frau und dessen Kinder, die noch nicht 18 Jahre zählen; 2. durch die Heirat mit einem Ausländer; 3. durch den ohne Erlaubnis des Generalgouverneurs erfolgten Eintritt in fremden Kriegs- oder Staatsdienst.

Hält der niederländische Untertan sich in einem fremden Lande auf, so behält er die niederländische Staatsangehörigkeit nur, wenn er sich innerhalb dreier Monate nach seiner Ankunft bei dem niederländischen Konsulatsbeamten meldet und dies jedes Jahr im Laufe der ersten drei Monate wiederholt. Wer die niederländische Staatsangehörigkeit dadurch,

1) D. h. nur dann, wenn die Verpfändung oder Beleihung derselben aus dringenden Gründen im Interesse des Landes dem Verkauf vorgezogen werden muß. Sonst ist dies verboten.

Digitized by Google

daß er versäumt hat sich zu melden, verloren hat, bekommt sie, wenn er sich aufs neue in Niederländisch Indien niederläßt, unter der Bedingung wieder, daß bei ihm unterdessen nicht einer der Fälle eingetreten ist, wodurch die Staatsangehörigkeit verloren geht.

Das hier besprochene Gesetz ist auch für die Kolonien in anderen Weltteilen verbindlich.

4. Durch das Gesetz vom 31. Oktober 1912 (Staatsblatt Nr. 325), wurden die niederländisch-indischen Münzgesetze durch andere ersetzt. Das indische Münzsystem ist ganz nach dem Muster des niederländischen eingerichtet.

5. Unter dem Namen „private Ländereien" sind die ausgedehnten Grundstücke bekannt, welche zur Zeit der ostindischen Kompagnie, und danach auch durch die darauffolgende Regierung der batavischen Republik und des Königreichs Holland und durch die englische Zwischenregierung an private Personen abgetreten wurden, in dem Sinne, daß den Besitzern außer dem gänzlichen Eigentum auch eine gewisse obrigkeitliche Gewalt zukommt.

Mit Rücksicht auf die großen Bedenken gegen das Vorhandensein dieser Ländereien, welche außerdem größtenteils in Händen von Chinesen und fremden Asiaten sind, hat man Maßregeln getroffen, um diese Ländereien oder einen Teil derselben wieder mit der Staatsdomäne zu vereinigen. Durch das Gesetz vom 7. November 1910 (Staatsblatt Nr. 137) wurde der Weg angegeben, auf dem, außer in dem Fall des freiwilligen Verkaufs, dieses Ziel erreicht werden kann. Nach dem einzigen Artikel dieses Gesetzes kann durch Ordonnance bestimmt werden, daß das allgemeine Interesse erfordert, eine oder mehrere der privaten Ländereien auf Java ganz oder teilweise an die Staatsdomäne zurückzubringen. Wenn nach dieser Erklärung das Eigentum der angewiesenen Länder oder eines Teiles derselben nicht auf gütlichem Wege erlangt werden kann, wird die Eigentumsübertragung durch richterliches Urteil befohlen, wobei zu gleicher Zeit die zu leistende Entschädigung bestimmt wird. Nach Bezahlung dieser Entschädigung findet die Eigentumsübertragung statt. Die zur Ausführung dieser Angelegenheit nötigen Vorschriften müssen durch allgemeine Verordnung festgesetzt werden.

6. Zum Schluß erwähnen wir hier das Gesetz vom 26. September 1910 (Staatsblatt Nr. 293), welches das indische Bergbaugesetz abändert (1899, Staatsblatt Nr. 214).

Die Tendenz dieses Gesetzes ist eine nähere Regelung zu schaffen mit Bezug auf die Befugnis der Regierung, für eigene Rechnung die Aufsuchung und Ausbeutung von Mineralien anzuordnen.

Die Befugnis dazu wird überall anerkannt, wo die Aufsuchung und Ausbeutung nicht zusammenstößt mit Rechten, welche andern, die Mineralien aufsuchen wollen oder die schon eine Konzession bekommen haben, verliehen wurden.

Die Regierung kann entweder selbst aufsuchen, oder die Ausbeutung vornehmen, oder mit Dritten Uebereinkünfte schließen, wobei diese sich verpflichten, die Ausbeutung oder Aufsuchung und Ausbeutung zu unternehmen.

Solche Uebereinkünfte werden aber nur abgeschlossen, wenn das Gesetz jedesmal die Ermächtigung dazu gegeben hat.

B. Surinam (Niederländisch-Guyana).

1. Durch das Gesetz vom 20. Juni 1908 (Staatsblatt Nr. 209) ist eine auf den ersten Blick etwas eigentümliche Aenderung in das Reglement über die Stellung der Regierung in der Kolonie Surinam [1]) gebracht worden.

1) Gesetz vom 31. Mai 1865, Staatsblatt Nr. 55.

Digitized by Google

Während laut § 128 dieses Regierungsreglementes die Rechtsbefugnis des „Hohen Rates der Niederlande“ (Reichsgericht) in Kolonialsachen durch ein Gesetz bestimmt werden müßte, ist jetzt die Regelung der Rechtsbefugnis des „Hohen Rates der Niederlande“ und des hohen Militärgerichts dem König überlassen. Beim Inkrafttreten des betreffenden königlichen Erlasses sollte das Gesetz vom 4. April 1869 (Staatsblatt Nr. 36), insoweit es die Kolonie Surinam betraf, hinfällig werden.

Die Absicht der Aenderung ist die, den Militärgerichtshof in Surinam abzuschaffen und die diesem Hofe zustehenden Befugnisse dem niederländischen hohen Militärgerichte zu übertragen. Da die Kompetenz des surinamischen Hofes durch Gesetz geregelt war, war auch für die vorgenommene Abänderung die Tätigkeit der gesetzgebenden Gewalt nötig [1]).

2. Eine ganz neue Regelung bringt das Gesetz vom 7. November 1910 (Staatsblatt Nr. 315), kurz das surinamische Komptabilitätsgesetz genannt.

Weil es zu kostspielig sein würde, in den westindischen Kolonien Rechnungskammern zu errichten und auch die Schwierigkeit, ein genügendes und dabei weniger teueres System örtlicher Kontrolle zustande zu bringen offenbar war, infolge der Beschwerlichkeit Personen zu finden, denen die Kontrolle über die Handlungen der Verwaltungsbeamten auf dem Gebiete des Finanzwesens in den Kolonien anvertraut werden könnte, beauftragt das Gesetz die allgemeine Rechnungskammer mit dieser Kontrolle.

Aus diesem Auftrag geht von selbst hervor, daß die kolonialen Einnehmer und Zahlmeister ihr rechnungspflichtig sind und für die von ihnen geführte Verwaltung unmittelbar an sie Rechenschaft ablegen müssen. Aus der Revision der Kassen der Rechnungspflichtigen und der Zahlmeister in den Niederlanden muß die allgemeine Rechnungskammer auf die Genauigkeit der Ziffern der von der Kolonialverwaltung aufgestellten Rechnung schließen können.

Monatlich werden dem Administrator der Finanzen in Surinam vom Kolonialdepartement die für die Aufstellung der Rechnung benötigten Angaben über die Ausgaben und Einnahmen in den Niederlanden zugesandt.

Die Rechnung wird völlig in der Kolonie aufgestellt werden müssen, da eine Trennung in zwei Abschnitte (in Einnahmen und Ausgaben in den Niederlanden und in der Kolonie), wie sie in dem indischen Komptabilitätsgesetz vorgeschrieben wird, für Surinam nicht notwendig ist.

Für eingesandte Münzen und gezahlte Wechsel zur Remittierung der in den Niederlanden an den kolonialen Geldbedarf zugesagten Beiträge, sowie für Ausgaben und Einnahmen für Rechnung Dritter wird eine Rechnung geführt, bestimmt zur Mitteilung an die Allgemeine Rechnungskammer. Diese bekommt dadurch und durch die Verantwortlichkeit der Rechnungspflichtigen in der Kolonie ein Bild, inwiefern die Ausgaben und Einnahmen hier zu Lande den Einnahmen und Ausgaben in der Kolonie die Wage halten.

3. Durch das Gesetz vom 1. Juli 1909 (Staatsblatt Nr. 212) ist eine neue Regelung des surinamischen Münzwesens zustande gekommen. Noch immer galt in Surinam das alte niederländische Münzgesetz von 1847, trotzdem dieses schon 1901 (Staatsblatt Nr. 132) durch ein neues Gesetz ersetzt worden war. Dieser Zustand war ohne Zweifel unerwünscht, um so mehr als in Surinam fast ohne Ausnahme niederländische Münzen im Umlauf sind.

1) Durch königliche Erlasse vom 23. Februar 1909 (Staatsblatt Nr. 59) und 30. Oktober 1909 (Staatsblatt Nr. 350) ist die Rechtsbefugnis des Hohen Rates der Niederlande hinsichtlich der Rechtspflege bei der Landmacht und die Rechtsbefugnis des Hohen Militärgerichts in den Kolonien Surinam und Curaçao geregelt worden.

Digitized by Google

Das neue Gesetz umfaßt eine selbständige Regelung, welche aber ganz auf der niederländischen begründet ist.

C. Curaçao.

1. Durch das Gesetz vom 20. Juni 1908 (Staatsblatt Nr. 210) ist in das Regierungsreglement für Curaçao (Gesetz vom 31. Mai 1865, Staatsblatt Nr. 56) genau dieselbe Aenderung wie die mit Bezug auf das Reglement von Surinam erwähnte gebracht worden. Der Zustand, den man beendigen wollte, war derselbe, nur daß der surinamische Militärgerichtshof auch in Curaçao kompetent war.

Wie wir oben sahen, sind die Neuregelungen auch für Curaçao in Kraft getreten.

2. Auch die Regelung durch das Gesetz vom 7. November 1910 (Staatsblatt Nr. 316) über die Verwaltung und die Verantwortung für die Finanzen in der Kolonie Curaçao (Curaçaosches Komptabilitätsgesetz), ist fast buchstäblich dieselbe wie die des surinamischen Komptabilitätsgesetzes.

3. Das Gesetz vom 1. Juli 1909 (Staatsblatt Nr. 213) regelt das Bergrecht in der Kolonie Curaçao. Es entzieht dem Eigentümer des Bodens die Verfügung über die darin sich befindlichen vom Gesetz aufgezählten Mineralbestände.

Das Recht, die Mineralien aufzusuchen oder auszubeuten wird gemäß den Vorschriften des Gesetzes und den in königlichen Erlassen oder Kolonialverordnungen zu bestimmenden Regeln erteilt.

Die Befugnis zum Aufsuchen wird auf Grund einer Erlaubnis, das Recht zur Ausbeutung auf Grund einer Konzession gegeben.

Beide werden vom Gouverneur verliehen; die erstere für nicht mehr als drei, die letztere für nicht mehr als 75 ununterbrochene Jahre.

Bei Nachlässigkeit in der Ausbeutung oder Versäumnis in der Beobachtung der auferlegten Verpflichtungen kann die Konzession aufgehoben werden.

Digitized by Google

Norwegens Gesetzgebung auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts in den Jahren 1912 und 1913.

Von

Dr. Bredo Morgenstierne,
Professor der Rechte an der Universität Kristiania.

I. Verfassung und Organisation des Staatsdienstes.

Das Storthing des Jahres 1912 war die 3. Session in der Wahlperiode 1909—1912, und in dieser 3. Session können nach § 112 des Grundgesetzes keine Aenderungen desselben beschlossen werden. Dagegen faßte das Storthing im Jahre 1913 mehrere Beschlüsse, die zum Teil von großer Tragweite sind.

Der erste dieser Beschlüsse — vom 11. Juni 1913 — hebt das Sanktionsrecht des Königs gegenüber den Beschlüssen des Storthings betreffend Verfassungsänderungen auf, indem er dem § 112 des Grundgesetzes über diese Beschlüsse folgenden Nachsatz hinzufügt:

„Eine in dieser Weise beschlossene Grundgesetzbestimmung wird vom Präsidenten und vom Sekretär des Storthings unterschrieben und dem König übersandt zur Publikation als geltende Bestimmung des Grundgesetzes des Königreichs Norwegen."

Der Inhalt dieses Beschlusses ist von großer prinzipieller Bedeutung für die Auffassung des ganzen Charakters der norwegischen Staatsverfassung, indem der König sich dadurch einer durch Beschluß des Storthings erfolgenden Aberkennung eines der ihm in der Verfassung zugestandenen Rechte nicht widersetzen kann.

In engem Zusammenhang mit diesem Beschluß steht noch ein anderer — vom 25. Juni 1913 —, der ebenfalls das Sanktionsrecht des Königs einschränkt. Dieses Recht umfaßte bisher zufolge § 80 des Grundgesetzes — nach der fast ausnahmslos behaupteten staatsrechtlichen Theorie — sämtliche Beschlüsse des Storthings mit einzelnen, namentlich den in § 82 ausdrücklich aufgezählten Ausnahmen. Der im Jahre 1913 vom Storthing gefaßte Beschluß geht dagegen darauf aus, das Sanktionsrecht dahin einzuschränken, daß es nur für die „Gesetzesbeschlüsse" gelten soll, d. h. für die Beschlüsse, welche die zwei Abteilungen des Storthings, das Odelsthing und das Lagthing, passiert haben. Im Hinblick hierauf wurde folgende Bestimmung in § 80 des Grundgesetzes:

Digitized by Google

„Wenn es (das Storthing) nach Erledigung seiner Geschäfte durch den König vertagt wird, teilt dieser gleichzeitig seine Entscheidung betreffs der noch nicht entschiedenen Beschlüsse mit, indem er sie entweder bestätigt oder verwirft“
dahin geändert, daß dieser Absatz nunmehr lautet:

„. . . . . . . betreffs der noch nicht entschiedenen Gesetzesbeschlüsse (vgl. §§ 77—79) mit, indem er sie entweder bestätigt oder verwirft.“

Ferner wurde § 82 des Grundgesetzes, der, wie erwähnt, die Aufzählung der Ausnahmen vom Sanktionsrecht enthält, ganz aufgehoben.

Hiedurch ist eine Reihe wichtiger Beschlüsse, die nach feststehendem Brauche im Plenum behandelt werden, wie z. B. Beschlüsse über Steuerabgaben und über die Organisation des staatlichen Beamtenwesens, dem Sanktionsrecht entzogen.

Weiterhin ist der Storthingsbeschluß vom 11. Juni 1913 zu erwähnen, der den letzten Schritt zur völligen Gleichstellung von Frauen und Männern bezüglich Stimmberechtigung und Wählbarkeit darstellt. Diesen Schritt tat man, soweit das kommunale Stimmrecht in Betracht kommt, bereits durch zwei Gesetze — für Stadt und Land — vom 7. Juni 1910. Dagegen stellte für die Storthingswahlen eine Grundgesetzbestimmung vom Jahre 1907 bisher eine Zensusgrenze für Frauen auf, während das Stimmrecht für Männer gleichzeitig allgemein gemacht wurde. Wie zu erwarten war, ist dieser letzte Unterschied nunmehr beseitigt worden. Nach dem angeführten Storthingsbeschluß vom 11. Juni 1913 soll das Stimmrecht im Staate — ebenso wie in der Kommune — im großen ganzen allen 25 jährigen Männern und Frauen (verheirateten und unverheirateten) zustehen, die nicht Armenunterstützung genießen, und wählbar zum Storthing sollen alle stimmberechtigten 30 jährigen Männer und Frauen sein. Bisher ist nur eine Frau in das Storthing gewählt worden, und zwar als stellvertretender Abgeordneter („Varamand“).

Vom 11. Juni 1913 datiert auch ein Storthingsbeschluß über eine weniger wichtige Veränderung im Grundgesetz, nämlich in dessen § 89 über die Zusammensetzung des Höchsten Gerichtes in Militärstrafsachen. Die Veränderung bezweckt, die bisherige Bestimmung dahin zu begrenzen, daß sie nur die Zusammensetzung des genannten Gerichts in derartigen Fällen betrifft, ohne aber etwas darüber vorzuschreiben, welche Militärstrafsachen vor das Gericht gebracht werden können oder sollen.

Schließlich faßte das Storthing am 1. Juli 1913 einen Beschluß über eine Veränderung in den §§ 61 und 62 des Grundgesetzes, die darauf ausgeht, daß auch Mitglieder des Staatsrats — die bisher nicht wählbar waren — zu Storthingsabgeordneten gewählt werden können, jedoch mit der Einschränkung, daß der Gewählte, solange er Sitz im Staatsrat hat, sein Mandat nicht ausüben kann, sondern daß an seiner Stelle ein Ersatzmann einberufen werden muß. Diese Bestimmung hat auch noch Bedeutung in einer andern Richtung. Nach der allgemeinen Regel ist die Wählbarkeit an den Wohnsitz innerhalb des Wahlbezirks gebunden („Bostedsbaand“); eine Ausnahme hievon war bisher nur für frühere Mitglieder des Staatsrats zulässig, die sich also in irgendeinem Wahlbezirk des Landes wählen lassen konnten. Diese Ausnahme ist durch den oben angeführten Storthingsbeschluß nunmehr auch auf amtierende Staatsräte ausgedehnt worden. Der Gedanke dieser Neuerung ist, zu verhindern, daß die politischen Parteiführer, die Mitglieder der Regierung geworden sind, vom Storthing ausgeschlossen sein sollen, wenn der Ausfall der Wahlen der Gegenpartei zum Siege verholfen und den Rücktritt des Ministeriums herbeigeführt hat.

Digitized by Google

Hinsichtlich der Rechtsgültigkeit sämtlicher genannter Grundgesetzesveränderungen haben sich Zweifel erhoben, weil sie dem Könige nicht zur Sanktion vorgelegt worden sind. Es war der Storthingsabgeordnete, Mitglied des Höchsten Gerichts und Mitglied des Ministeriums im Jahre 1905, E. Hagerup Bull, der im Storthing diese Frage aufwarf. Dies geschah während der Debatte am 11. Juni über den ersten der angeführten Grundgesetzesvorschläge, über die Aufhebung des Sanktionsrechtes des Königs bei Beschlüssen über Grundgesetzesveränderungen. Der Abgeordnete Hagerup Bull stellte der Regierung eindringlich anheim, jeden Zweifel über die diesjährigen wie alle zukünftigen Grundgesetzesveränderungen aus der Welt zu schaffen, indem sie — zum letzten Male — die hier besprochene Grundgesetzesveränderung dem König zur Sanktion vorlege. Er hob hervor, daß bisher, von 1841 bis jetzt, die Ministerien aller politischen Richtungen beständig jeden Grundgesetzesbeschluß dem König zur Sanktion vorgelegt hätten, mit einer einzigen Ausnahme im Jahre 1908, wo bei der Ausfertigung ein Versehen unterlaufen war und die Verhältnisse ganz außergewöhnliche gewesen seien. Selbst wenn die Mitglieder der Regierung persönlich die Auffassung hätten, daß Beschlüsse des Storthings über Grundgesetzesveränderungen auch ohne Sanktion gültig wären, könnte es doch nie schaden, wenn die Regierung dieses eine und letzte Mal die bisher geltende konstitutionelle Praxis befolge. Das entgegengesetzte Verfahren würde den Streit um die Gültigkeit zukünftiger Grundgesetzesveränderungen immer von neuem entfachen. Das Ministerium hörte indessen nicht auf diesen Mahnruf, sondern gab dem Könige anheim, sämtliche angeführten Grundgesetzesbeschlüsse ohne Sanktion als geltende Grundgesetzesbestimmungen bekannt zu machen, was auch am 7. Juli 1913 geschah.

Außerhalb des Grundgesetzes selbst sind im Laufe der beiden Jahre 1912 und 1913 folgende Gesetze, die Verfassung und die Organisation des Staats betreffend, erlassen worden:

Das Gesetz vom 9. Februar 1912 über die Anstellung von Frauen in Staatsämtern. Im Jahre 1901 erhielt § 92 des Grundgesetzes einen Zusatz, der es der allgemeinen Gesetzgebung überließ, zu bestimmen, in welcher Ausdehnung Frauen in Staatsämtern angestellt werden können. Hierüber bestimmt nun das erwähnte Gesetz vom Jahre 1912, daß Frauen unter den gleichen Bedingungen wie Männer in allen Aemtern angestellt werden können, mit folgenden Ausnahmen: den Aemtern als Mitglieder des Rates des Königs, geistlichen Aemtern in der Staatskirche, diplomatischen und konsularen Aemtern, sowie Aemtern, die künftighin errichtet und ausdrücklich Männern vorbehalten bleiben. Wie ohne weiteres einleuchten wird, ist die Bestimmung vorläufig nur in geringem Maße zur praktischen Anwendung gekommen. Aber mit der zunehmenden Anzahl von Frauen, die die verschiedenen Staatsprüfungen an der Universität ablegen, wird die Bestimmung zweifellos allmählich an Bedeutung gewinnen.

Das Wahlgesetz vom Jahre 1906 (Jahrbuch B. III, S. 574) hat durch die Novelle vom 27. Februar 1912 einige geringfügige Veränderungen erfahren. Teils zielen diese darauf ab, die Zulassung zur Stimmabgabe namentlich dadurch zu erleichtern, daß Stimmzettel in irgend einem beliebigen Wahllokal der Wahlgemeinde abgeliefert werden können, teils vereinfachen sie die Formen, unter denen stimmberechtigte Personen, die sich innerhalb des Reichs aufhalten, aber durch einen gesetzmäßigen Abhaltungsgrund verhindert sind, ihre Stimme persönlich abzugeben, ihre Stimmzettel einsenden können. Uebrigens war eine sehr starke Stimmung dafür vorhanden, die Möglichkeit für Abwesende, an der Wahl teil-

Digitized by Google

zunehmen, gänzlich abzuschaffen. — Eine andere Novelle vom selben Tage — 27. Februar 1912 — ändert auch das Gesetz vom 2. Juni 1906 über die Möglichkeit zu stimmen für diejenigen Stimmberechtigten, die sich am Wahltage im Auslande befinden. Namentlich eröffnet das neue Gesetz die Möglichkeit, unter diesen Umständen gleichzeitig Stimmzettel einzusenden, die Gültigkeit sowohl für die Hauptwahl als auch für eine Nachwahl, falls eine solche sich als nötig erweisen sollte, haben.

Wie im Jahrbuch B. VI, S. 454 f., erwähnt, machte eine Grundgesetzesveränderung vom Jahre 1911 es von der allgemeinen Gesetzgebung abhängig, in welcher Ausdehnung eine Anklage wegen strafbarer Handlungen Suspension des Stimmrechts einer Person herbeiführen sollte. Im Hinblick hierauf bestimmt das Gesetz vom 28. März 1912, daß eine derartige Wirkung verbunden sein soll mit öffentlicher Anklage wegen Verbrechen, die eine strengere Strafe als Gefängnis von 1 Jahr nach dem bürgerlichen, oder von 2 Jahren nach dem Militär-Strafgesetzbuch nach sich ziehen, oder wegen der im Strafgesetz erwähnten Wahlmißstände.

Die norwegische Witwenkasse ist eine staatliche Pensionseinrichtung, in die alle Staatsbeamten Einzahlungen zur Sicherstellung ihrer Witwen zu machen verpflichtet sind. Die Bestimmungen hierüber sind zuletzt durch das Gesetz vom 21. Juni 1895 geregelt worden. Eine Novelle vom 23. Mai 1913 überläßt es dem Könige, mit Zustimmung des Storthings für das einzelne Amt eine feste Witwenpension zu bestimmen, unabhängig von der allgemeinen Norm ($^1/_5$ des Gehalts).

II. Verwaltung.

1. Die auswärtigen Angelegenheiten.

Wie im Jahrbuch B. VI, S. 455, erwähnt, verlängerte das Gesetz vom 18. August 1911 die Gültigkeit der provisorischen Bestimmungen über die Wanderungen der Lappen über die Reichsgrenze bis zum Ausgang des Jahres 1913. Aus Rücksicht auf die immer noch schwebenden schwedisch-norwegischen Verhandlungen in dieser Angelegenheit gibt das Gesetz vom 15. Mai 1913 jenen vorläufigen Bestimmungen fortdauernde Gültigkeit, bis der König anderweitig bestimmt,

Durch königliche Resolution vom 19. Juli 1912 trat das Gesetz vom 29. März 1906 über die konsulare Rechtspflege vom 1. Januar 1913 ab in Kraft; gleichzeitig wurden erschöpfende Vorschriften über die Ausübung dieser Rechtspflege erlassen (67 Paragraphen außer dem Gebührentarif).

2. Kirche und Kultus.

Die im Jahrbuch B. VI, S. 459, erwähnte, im Jahre 1911 zur Einführung gelangte neue Ordnung des theologischen Staatsexamens ist durch das Gesetz vom 16. Mai 1913 wiederaufgehoben worden, so daß nunmehr das Recht, dieses Examen an der Universität abzuhalten, wieder der theologischen Fakultät übertragen worden ist, während gleichzeitig ein ähnliches Examensrecht unter gewissen Bedingungen der sog. „Menigheds-Fakultet“ — d. i. ein theologisches Privatseminar, das vor einigen Jahren von Personen streng orthodoxer Richtung in Kristiania errichtet worden ist — eingeräumt wird. — Durch Gesetz vom 25. Juli 1913 (Nr. 1) wird eine Reihe älterer Bestimmungen, die Laien daran hinderten, in der Kirche zu predigen und das Abendmahl außerhalb des Kirchengebäudes zu verabreichen, aufgehoben. — Das Gesetz vom 14. Juli

Digitized by Google

1897 über die Besoldung der Geistlichkeit hat eine geringfügige Aenderung erfahren durch eine Novelle vom 26. Juli 1912, durch die es dem Könige ermöglicht wird, bis zu einem gewissen Grade die Einkünfte aus den reicheren und diejenigen aus den ärmeren Gemeinden derselben Stadt auszugleichen.

3. Die kommunale Organisation.

Durch Gesetz Nr. 5 vom 26. Juli 1912 ist die größte der durch die Salpeterwerke in Telemarken geschaffenen Stadtanlagen, Notodden, rechtmäßig als Stadtgemeinde („Kjöbstad") organisiert worden.

4. Die Militärverwaltung.

Auf diesem Gebiete ist nur ein einzelnes Gesetz zu erwähnen, nämlich vom 26. April 1912, das die früher geltenden Bestimmungen aufhebt, zufolge denen Militärpersonen Erlaubnis zur Eingehung der Ehe bedurften.

5. Die Finanzverwaltung.

Die im Jahrbuch B. VI, S. 456, erwähnten neuen kommunalen Steuergesetze vom Jahre 1911 haben bereits ihre erste Novelle durch ein Gesetz vom 20. Juni 1912 (Nr. 2 und 3 für Stadt und Land) erhalten. Keine der eingeführten Aenderungen ist jedoch von grundsätzlicher Bedeutung; die neuen Bestimmungen sollen nur dazu dienen, einige weniger wesentliche Mängel und Ungenauigkeiten zu beseitigen, die sich bei der Durchführung der Steuergesetze herausgestellt hatten. — Einen gemischt fiskalischen, polizeimäßigen und gewerberechtlichen Charakter haben folgende Gesetze: Gesetz vom 28. Juni 1912 (Nr. 4) über die Zubereitung und Besteuerung von Bier. Die große Bedeutung dieses Gesetzes liegt darin, daß es die Besteuerung vom Malz auf das fertige Bierprodukt überträgt. Hiedurch wird es möglich, die leichten und für die Volksgesundheit unschädlichen Biere mit einer wesentlich geringeren Steuerabgabe zu belegen als die starken und berauschenden Biersorten. § 16 des Gesetzes teilt in dieser Hinsicht das Bier in 3 Klassen ein: Bier bis zu $2\frac{1}{4}$ Gewichtsprozent Alkoholgehalt, Bier von $2\frac{1}{4}$ bis $3\frac{3}{4}$ und Bier von $3\frac{3}{4}$ bis $5\frac{1}{2}$ Gewichtsprozent Alkoholgehalt. Der Verkauf von stärkeren Bieren ist verboten. Mit gewissen Einschränkungen ist das Brauen von Bier für privaten Gebrauch im Hause gestattet; aber alles Brauen von für den Verkauf bestimmtem Bier soll in Brauereien und unter Kontrolle erfolgen. — Das Gesetz vom 17. Mai 1904 über den Verkauf von Branntwein, Bier usw., hat durch die Gesetze vom 19. Juli 1912 (Nr. 8), bzw. 25. Juli 1913 (Nr. 12), einige kleine Veränderungen erfahren; das eine behandelt die Uebertragung eines lebenslänglichen Verkaufsrechts auf die Witwe des Betreffenden, das andere betrifft die Ordnung des Bier- und Weinverkaufs in der neuen Stadt Notodden. — Ein Gesetz vom Jahre 1904 zur Verhinderung des Schleichhandels mit Spirituosen in den nördlichsten Landesteilen ist in seinen Hauptzügen auf das ganze Land ausgedehnt worden durch das Gesetz vom 31. Juli 1912, das es in die Hand des Königs oder bedingungsweise der Gemeindeverwaltung legt, zu bestimmen, daß alle Bewirtung mit Speisen und Getränken innerhalb eines Bezirkes von der Erteilung einer besonderen Bewilligung abhängig gemacht wird. — Zufolge Gesetz vom 28. Juni 1912 soll der Ertrag von Fundgegenständen auf dem Lande und in den kleineren Städten („Ladesteder") in den Fällen, wo sie bisher der Staatskasse zufielen, der Gemeindekasse anheimfallen.

6. Justiz- und Polizeiverwaltung.

Das Gesetz vom 25. Juli 1913 (Nr. 4) über öffentliche Vorführung von

Digitized by Google

kinematographischen Lichtbildern macht einen derartigen Betrieb von der Erlaubnis der Gemeindeverwaltung abhängig. Die Bilder sollen im voraus von einem in Kristiania wirkenden Komitee von 2 oder 3 Mitgliedern gutgeheißen werden. Letztere werden aus den Abgaben bezahlt, die von denen zu entrichten sind, die Bilder beurteilt wünschen. Bilder, deren Vorführung gegen das Gesetz verstößt, oder die Sittlichkeit verletzt, oder verrohend, bzw. moralisch verderblich wirken könnte, dürfen nicht zugelassen werden. Besondere Regeln sind über die Zulassung von Kindern zu Lichtbildvorstellungen aufgestellt.

7. Gesundheitswesen.

Die Regeln über das öffentliche Medizinalwesen sind durch das Gesetz vom 26. Juli 1912 (Nr. 1) kodifiziert und teilweise neugestaltet worden. Hienach soll das Land in Medizinalbezirke eingeteilt und in diesen eine hinreichende Anzahl Bezirksärzte, Stadtärzte, Stadtphysici und Amtsärzte angestellt werden. Das Gesetz, das die Rechte und Pflichten dieser öffentlichen Aerzte näher bestimmt, wird erst allmählich durchgeführt werden können, je nachdem die nötigen Gelder zur Besoldung der nach dem Gesetz anzustellenden Aerzte auf dem Budgetwege bewilligt werden. — Ein Gesetz vom 7. Juli 1913 enthält eine wenig bedeutende Aenderung des Gesetzes vom 25. Juli 1910 über die Befugnis von Aerzten und Tierärzten, Arzneimittel zu verabreichen (Jahrbuch VI, S. 457). — Das Gesetz vom 26. Juli 1912 (Nr. 2) verbessert die Besoldung der öffentlich angestellten Hebammen. — Das Gesetz vom 21. Juni 1913 (Nr. 6) stellt die Ein- und Ausfuhr von Opium unter eine genaue öffentliche Kontrolle und legt in dieser Hinsicht eine bedeutende Machtbefugnis in die Hände des Königs. — Das Gesetz vom 2. Mai 1912 errichtet eine Staatslotterie zur Hebung des Forstwesens und zur Bekämpfung der Tuberkulose. Der Teil der Einnahmen, der zu letztgenanntem Zweck verwendet werden soll, wird von zwei Landesvereinen verwaltet, die in dieser Richtung tätig sind; besonders denkt man dabei an die Errichtung von Tuberkulose-Heilanstalten. — Das Gesetz vom 3. Mai 1913 über Leichenverbrennung ersetzt ein Gesetz über denselben Gegenstand aus dem Jahre 1898. Das neue Gesetz erleichtert in einzelnen Punkten die Erlaubnis zur Einäscherung, die u. a. auch unter gewissen Bedingungen von den nächsten Hinterbliebenen verlangt werden kann. — In diesem Zusammenhang kann schließlich noch Erwähnung finden das Gesetz vom 26. April 1912, das den Verkauf oder anderweitige Ueberlassung von Schußwaffen und Schießbedarf an Kinder unter 15 Jahren verbietet.

8. Arbeiterschutz.

Das Gesetz vom 25. Juli 1913 (Nr. 7) verbietet die Einfuhr, Herstellung, sowie den Verkauf von Streichhölzern mit weißem (gelbem) Phosphor. —

9. Land- und Forstwirtschaft.

Das Gesetz vom 9. Mai 1913 verordnet, daß die Verpackung des eingeführten ausländischen Samens den fremden Ursprung angeben soll, und erteilt dem Könige die Befugnis zu bestimmen, daß derartige Sämereien von den Zollämtern mit einem Farbstoff versetzt werden, um sie von dem einheimischen Samen zu unterscheiden. — Das Gesetz vom 25. Juli 1913 (Nr. 8) enthält Ergänzungsbestimmungen zu dem Gesetz vom 3. August 1897 über die Verwaltung der sog. „Bygde- og Statsalmenninger“ (d. s. dem Staate oder einzelnen Gemeinden gehörige Waldungen und Gebirgsstrecken).

Digitized by Google

— Das Gesetz vom 25. Juli 1913 (Nr. 10) macht den Erwerb von Mooren, die mehr als 35 Hektaren betragen, durch Aktiengesellschaften und Ausländer von einer königlichen Genehmigung abhängig. — Schließlich muß in diesem Zusammenhang noch das bereits angeführte Gesetz vom 2. Mai 1912 über Errichtung einer Lotterie zur Hebung des Forstwesens und zur Bekämpfung der Tuberkulose erwähnt werden.

10. Bergwesen.

Das Gesetz vom 19. Juli 1912 (Nr. 1) betrifft das öffentliche Wiegen von Erz, das zur Ausfuhr bestimmt ist. Die Ausfuhrhändler erhalten hiedurch die Möglichkeit, das Ausfuhrerz durch öffentliche Wagemeister, die von der Gemeindeverwaltung angestellt werden, wiegen zu lassen.

11. Fischerei.

Eine Reihe von Ergänzungsbestimmungen (vom 4., bzw. 19. Juli 1912) zu den Gesetzen über die örtlichen Seefischereien haben teils den Zweck, auch an den kleineren Fischplätzen gesetzlich geordnete Verhältnisse zu schaffen, teils zielen sie darauf ab, Streitigkeiten zwischen den älteren und den neueren Betriebsverfahren (besonders offenen und gedeckten Booten) zu verhindern. Zu bemerken ist auch, daß dem König für die nördlichsten Landesteile die Befugnis zusteht, die norwegische Fischereigesetzgebung für die Dorschfischerei auf den Bänken außerhalb der Territorialgrenze geltend zu machen. — Ein Gesetz aus dem Jahre 1893 über die Dorschfischerei in den Aemtern Stavanger und Söndre- und Nordre Bergenshus ist durch ein neues Gesetz vom 28. Juni 1913 ersetzt worden, das für diese Fischereien ähnliche Regeln aufstellt, wie sie für die Dorschfischereien in den Aemtern Romsdal, sowie Nordre- und Söndre Trondhjem bereits bestehen (vgl. Jahrbuch B. IV, S. 560). — Die bisher geltenden Bestimmungen über Heringfässer aus den Jahren 1900 und 1905 sind ersetzt worden durch ein neues Gesetz vom 23. Mai 1913, dessen Vorschriften sich auch auf die Verpackung von Muscheltieren als Fischköder erstrecken. — Das Gesetz vom 28. Juni 1913 (Nr. 1) verlängert die Gültigkeitsdauer des jetzt geltenden Verbots der Walfischfängerei in Tromsö-Stift bis zum Jahre 1924. — Das Gesetz vom 25. Juli 1913 (Nr. 6) erteilt dem König die Befugnis, bedingungsweise anzuordnen, daß der Verkauf von frischem Dorsch in einem bestimmten Bezirk nach dem Gewicht zu geschehen hat. —

12. Handwerk und Industrie.

Eines der wichtigsten Gesetze der hier behandelten Periode ist das neue Gesetz über das Handwerksgewerbe vom 25. Juli 1913 (Nr. 11), das im wesentlichen alle älteren einschlägigen Gesetze aufhebt, besonders das bis jetzt geltende Hauptgesetz aus dem Jahre 1839. Das neue Gesetz ist in der Hauptsache eine Kodifikation des geltenden Rechts, dessen Hauptgrundsätze es aufrechterhält. Namentlich soll nach dem neuen Gesetz ein Handwerk, betrieben mit Hilfe von Gesellen und Lehrlingen, auch fernerhin, wie jetzt (seit 1894), ein an gewisse Bedingungen gebundenes Gewerbe sein, bedingt von einem Befähigungsnachweis, der, wie vorausgesetzt wird, regelmäßig durch Ablegung einer Prüfung beim Uebergang vom Lehrling zum Gesellen zu leisten ist. Ferner ist der Gewerbeschein als Handwerksmeister bedingt von der Volljährigkeit (21. Lebensjahr), dem Wohnsitz im Lande während wenigstens einem Jahre, der praktischen Ausübung des Gewerbes während einer gewissen Anzahl von Jahren und dem Besitze der Grundkenntnisse in der Buchführung. Das Gesetz gilt vorzugsweise für die Städte, kann aber auf Antrag der betreffenden Gemeinde-

Digitized by Google

verwaltungen auch auf Landgemeinden und Teile derselben ausgedehnt werden. — Von Interesse für die Industrie sind noch einzelne Gesetze, die Veränderungen in der Gesetzgebung über den Ausbau von Wasserfällen, elektrischen Anlagen usw. enthalten. So z. B. das Gesetz vom 12. Juli 1912, das eine Erweiterung des Rechts der Gemeinden auf Expropriation von Wasserfällen nach dem Gesetz vom 15. August 1911 (Jahrbuch B. VI, S. 458) enthält; ferner das Gesetz vom 19. Juli 1912, das Zusatzbestimmungen zu einem Gesetz vom Jahre 1896 über die Aufsicht bei elektrischen Anlagen gibt, und das Gesetz vom 20. Februar 1913, das den durch das Gesetz vom 4. August 1911 behaupteten Grundsatz des privaten Eigentumsrechtes an Flußläufen wieder verläßt (Jahrbuch B. VI, S. 458). Das neue Gesetz verbietet bedingungsweise Privatpersonen, Flußläufe zu industriellen Zwecken auf eigenem Grund und Boden zu regulieren, selbst wenn dadurch kein fremdes Interesse berührt wird. Diese eingreifende Kursveränderung in der Konzessionspolitik beruht auf der veränderten politischen Parteistellung im Storthing nach den Wahlen im Jahre 1912. — Schließlich muß als die Industrie angehend auch das bereits unter Punkt 8 angeführte Gesetz über Einfuhr, Herstellung oder Verkauf von Streichhölzern mit weißem (gelbem) Phosphor hier erwähnt werden. —

13. Handel.

Durch Gesetz vom 19. Juli 1912 ist eine Börse in Sandefjord errichtet worden, eine Folge der Walfischfängerei, der diese Stadt ihr immer reicher aufblühendes Geschäftsleben zu verdanken hat. — Das Gesetz vom 18. Juli 1913 enthält eine Zusatzbestimmung zu dem Gesetz über das Handelsgewerbe vom 16. Juli 1907 und erteilt namentlich den Kommunen und kommunalen Werken die Erlaubnis zu verschiedenartigem Handelsbetrieb, der früher dem Kaufmannsstande vorbehalten war, wie z. B. Handel mit Kohlen und Koks und mit Gerätschaften, die bei Gas- und elektrischer Beleuchtung Verwendung finden. — Ein Gesetz vom Jahre 1900 über die Schließungszeit von Verkaufsstellen ist durch ein neues Gesetz vom 25. Juli 1913 (Nr. 5) ersetzt worden, wonach kommunale Vorschriften hierüber in allen Städten angeordnet werden.

14. Bank-, Kredit- und Versicherungswesen.

Die Hauptbestimmung in der Novelle vom 19. Juli 1912 (Nr. 7) zur Gesetzgebung über „Norges Bank" ist eine Erweiterung des Rechts dieses der Staatsleitung unterstellten Bankinstituts, Banknoten zu emittieren, und zwar nunmehr in der Höhe von 45 Millionen Kronen über ihren Goldvorrat gegenüber bisher nur 35 Millionen Kronen. Der Bank wird ferner das ihr zustehende Recht, Teile ihres Goldvorrats im Auslande stehen zu haben, erleichtert. — Das Gesetz vom 28. Juni 1913 (Nr. 3) bringt eine Reihe von Veränderungen des Gesetzes vom 6. August 1897 über das Recht gewisser Aktiengesellschaften und Bankinstitute zur Ausstellung von Inhaberobligationen, wodurch diese Möglichkeit im großen ganzen erleichtert wird. — Das Gesetz vom 19. Juli 1912 (Nr. 6) erweitert das Recht gewisser Schiffskreditvereine, Obligationen, lautend auf den Inhaber, auszustellen. — Das Gesetz vom 21. Juni 1913 (Nr. 1) verlangt kommunale Genehmigung zur Ausübung gewerbsmäßiger Unternehmen, die im Betrieb von Inkasso- oder Auktionsgeschäften oder in der Leistung von Rechtsbeistand bestehen, jedoch abgesehen von Rechtsanwälten, „Lensmaend" — die niedrigste Verwaltungsbehörde auf dem Lande — und Banken

Digitized by Google

innerhalb der gewöhnlichen Banktätigkeit. — Ein umfangreiches Gesetz (85 Paragraphen) vom 21. Juni 1912 kodifiziert und verändert teilweise die bisher gültigen Gesetzesvorschriften über „Norges Brandkasse", die allgemeine staatliche Feuerversicherung für Gebäude, die im Jahre 1845 errichtet worden ist. U. a. sind die bisher bestehenden zwei Abteilungen für Stadt und für Land jetzt zu einem gemeinsamen gegenseitigen Feuerversicherungsverein zusammengefaßt worden. Eine andere wichtige Veränderung besteht darin, daß die „Brandkasse", die bisher nur Gebäude versicherte, auf Beschluß des Königs ihre Wirksamkeit auch auf die Versicherung von Hausgerät ausdehnen kann. —

15. Schiffahrt.

Veranlaßt durch eine Arbeitseinstellung seitens der Maschinisten der Dampfschiffsflotte erteilte das Gesetz vom 12. Juli 1912 dem König die Befugnis, unter außerordentlichen Umständen Dispensation von den geltenden Regeln hinsichtlich eines für die Ausübung der Tätigkeit als Maschinist oder Heizer nötigen Zertifikats zu erteilen. — Das Gesetz vom 3. Juni 1913 gibt dem „Seefahrtskontor" und dessen Chef, dem Seefahrtsdirektor, eine selbständige Stellung hinsichtlich der Ueberwachung der Schiffe auf ihre Seetüchtigkeit hin. — Zwei Gesetze vom 21. Juni 1913 (Nr. 4 und 5) verändern die geltenden Bestimmungen (im Seegesetz und im Strandungsgesetz vom Jahre 1893) über die Verantwortlichkeit für Schäden bei Zusammenstößen und bei Bergung von Schiffen, um Norwegen die Möglichkeit zu eröffnen, den internationalen Vereinbarungen hinsichtlich dieser Verhältnisse beizutreten. —

16. Verkehrsmittel.

Auch auf diesem Gebiete zeigt der hier behandelte Zeitabschnitt 1912—1913 eine bedeutungsvolle Kodifikation in dem neuen Wegegesetz vom 21. Juni 1912 (109 Paragraphen), das alle früheren Gesetze über diesen Gegenstand aufhebt, insbesondere das bis jetzt geltende Wegegesetz vom 15. September 1851. Das neue Gesetz beruht zwar wesentlich auf bereits geltenden Bestimmungen, enthält aber doch auch eine große Anzahl von Modifikationen. Der Platz gestattet indessen nicht, hierauf näher einzugehen. Die Erlaubnis, gegen Erstattung fremden Grund zur Anlage von Wegen und zum Treiben des Viehs zu benutzen, ist erweitert worden. — Vom gleichen Tage datiert ein Gesetz über den Gebrauch von Motorwagen, das die Verwendung eines völlig neuen Verkehrsmittels regelt; das Gesetz legt der Benützung von Automobilen und Motorfahrrädern große Beschränkung und sehr schwere Bürden auf. — Das Gesetz vom 12. Juli 1912 erweitert das Recht des Staates zur Expropriation von Eisenbahnen auch auf die Eisenbahnstrecke zwischen Bergen und Hönefos. — Die Regeln über die Anlage von Drahtseilbahnen und Gleitbahnen zu Transportzwecken, die bisher unter die allgemeine Eisenbahngesetzgebung gehörten, sind in einem Sondergesetz vom 14. Juli 1912 ausgeschieden worden, wonach königliche Genehmigung erforderlich ist zur Anlage von Drahtseilbahnen in einer Länge von mehr als 2 Kilometern und auf anderem Grund und Boden als dem eigenen; durch Expropriation kann das Recht zur Anlage von Drahtseilbahnen und Gleitbahnen zu Transportzwecken über Grund und Boden anderer erworben werden. —

17. Postwesen.

Zwei Novellen zur Postgesetzgebung, vom 9. Juli 1912 (Nr. 3), bzw. 18. Juli 1913 (Nr. 2), erteilen dem Staate das Recht zur Expropriation von Grundbesitz zur Anlage oder

Digitized by Google

Erweiterung von Postgebäuden, begrenzt die Erlaubnis zu portofreien Versendungen und erteilt dem Könige die Befugnis, eine Reihe Sonderbestimmungen zu treffen. —

18. Die Bau-Gesetzgebung.

Das Gesetz vom 16. Mai 1913 über Veränderungen in der Baugesetzgebung für Kristiania mildert bis zu einem gewissen Grade die aus Rücksicht auf die Feuersicherheit bisher geltenden Bestimmungen betreffs Mauerdicke, Anlage von zwei Treppen usw. Die Absicht hierbei ist, zum Bau besonders von billigen Arbeiterwohnungen zu ermuntern. —

19. Unterrichtswesen.

Eine Novelle vom 28. Juni 1912 zum Gesetz über den Unterricht abnormer Kinder vom Jahre 1881 bezweckt, diesen Teil der Gesetzgebung in Uebereinstimmung mit einem Plan für den Unterricht von Blinden zu bringen. — Drei Zusatzgesetze vom 25. Juli 1913 (Nr. 2, 3 und 9) zu der geltenden Gesetzgebung über die höheren Schulen, die Seminare und die Staatsexamina für Lehrer bringen diese Teile der Gesetzgebung in Einklang mit einer neuen Besoldungsordnung für Lehrer an den genannten Schulen.

Von staatsrechtlicher Literatur, die in dieser zweijährigen Periode erschienen ist, können (in alphabetischer Ordnung nach dem Namen des Verfassers) folgende Schriften hervorgehoben werden:

Anathon Aall und Nikolaus Gjelsvik: Die norwegisch-schwedische Union, ihr Bestehen und ihre Lösung (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, 26. Heft).

Thorstein Diesen: Folke-Afstemning. (Volksabstimmung).

Mikael H. Lie: Legitimation ved Traktat. (Legitimation durch Traktat.) Doktorabhandlung.

Derselbe: Grundlinjer i Samfundslaere. (Grundzüge der Gesellschaftslehre.)

Bredo Morgenstierne: Norsk Socialstatistik. Befolknings- Naerings- og Finansstatistik. (Norwegische Sozialstatistik. Bevölkerungs-, Gewerbe- und Finanzstatistik.)

Derselbe: Den norske Forvaltnings- og Naeringsret. Et Grundrids. (Das norwegische Verwaltungs- und Gewerberecht. Ein Grundriß.)

Derselbe: Udredning af Spörgsmaalene om Folkeafstemning, Oplösningsret og Bostedsbaand. (Darstellung der Fragen über Volksabstimmung, Auflösungsrecht und „Bostedsbaand" [d. i. die Begrenzung der Wählbarkeit nach dem Wohnsitz]). Auf Veranlassung des Justizministeriums.

Derselbe: Die Befugnis des norwegischen Höchsten Gerichts, Gesetzesbestimmungen als verfassungswidrig außer Kraft zu setzen. (Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, April 1913.)

Arnold Raestad: Kongens Strömme. Historiske og folkeretlige Undersögelser ang. Sjöterritoriet. (Geschichtliche und völkerrechtliche Untersuchungen über das Seeterritorium.) Doktorabhandlung.

Paul Winge: Den norske Sindssygeret, historisk fremstillet. (Geschichtliche Darstellung der norwegischen Gesetzgebung über das Irrenwesen.) — Kristiania Videnskapsselskaps Skrifter. —

Außerdem eine Reihe von Gesetzesausgaben mit Anmerkungen oder Kommentaren.

Digitized by Google

Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Oesterreich 1913.

Von

Dr. Hans Nawiasky,
Privatdozent der Universität Wien.

Die Aufgabe dieser Zeilen ist die Fortsetzung der von Hauke im 6. Bande des Jahrbuches und von Laun im 7. Bande gegebenen Darstellung des öffentlichen Rechtes in Oesterreich in den Jahren 1909—1911 und 1912. Ich schließe mich dabei der von Hauke gewählten Einteilung an, indem ich zunächst die Gesetzgebung, dann die Verwaltungsreform und schließlich die Literatur behandle. Soweit auf die Rechtsprechung Bezug zu nehmen ist, wird dies im ersten Teile geschehen.

I. Die Gesetzgebung.

A. Verfassungsrecht.

Was zunächst das Verfassungsrecht anbelangt, so ist die Reichsverfassung oder, genauer gesagt, die Verfassung der im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder im Berichtsjahre unverändert geblieben. Es hat also hier weder eine Fortbildung noch eine Rückbildung stattgefunden. Auch das letztere muß mit Rücksicht auf die Gestaltung der innerpolitischen Verhältnisse registriert werden. Aus dem gleichen Grunde ist noch hervorzuheben, daß auch am Ende des Jahres die Verwendung des berühmten § 14 des Gesetzes vom 21. Dezember 1867, RGBl. Nr. 141, zur Inkraftsetzung einer Reihe von Steuergesetzen durch kaiserliche Verordnung noch im letzten Augenblick verhindert worden ist. Diese Steuergesetze sollen teilweise zur Deckung des Aufwandes für die Dienstpragmatik der Staatsbeamten dienen, deren Inkrafttreten der Ministerpräsident der Beamtenschaft für den 1. Januar 1914 in Aussicht gestellt hatte. Da nun die parlamentarischen Verhandlungen speziell über die Personalsteuernovelle infolge abweichender Beschlüsse beider Häuser gegen Jahresschluß noch nicht beendigt waren, wurde die Oktroyierung der neuen Steuern mit Hilfe des § 14 angedroht. Schließlich kam man doch zu der Erkenntnis, daß eine kleine Verschiebung in der Erfüllung eines Ministerwortes leichter zu ertragen ist, als eine nicht unbedingt notwendige Verletzung der Staatsgrundgesetze.

Digitized by Google

Ganz im Gegensatz zur Reichsverfassung sind auf dem Gebiete der Landesverfassungen, und zwar bei einem der größten und reichsten Kronländer, nämlich dem Königreich Böhmen, schwerwiegende, tiefeinschneidende Eingriffe, wenn auch programmäßig nur vorübergehender Natur, erfolgt. Durch das kaiserliche Patent vom 26. Juli 1913, Landesgesetzbl. f. d. Kgr. Böhmen Nr. 36, ist an Stelle des autonomen, vom Landtag gewählten Verwaltungsorgans dieses Kronlandes, des Landesausschusses, eine vom Kaiser zu ernennende Landesverwaltungskommission getreten. Diese Kommission hat nach Art. I des Patentes so lange zu funktionieren, „bis ein vom Landtage neugewählter Landesausschuß seine Tätigkeit aufgenommen haben wird". Ferner wurde durch das kaiserliche Patent vom gleichen Tage, RGBl. Nr. 150, der böhmische Landtag aufgelöst. Während nun § 10 Abs. 2 der Landesordnung im Falle der Auflösung des Landtages die „gleichzeitige Anordnung neuer Wahlen" vorsieht, enthält das Patent die Bestimmung folgenden Wortlautes: „Unter Anordnung neuer Wahlen beauftragen Wir unsere Regierung, den geeigneten Zeitpunkt für die Durchführung dieser Wahlen wahrzunehmen." Daß der geeignete Zeitpunkt aber nicht als in besondere Nähe gerückt gedacht wurde, ergibt sich aus dem gleichzeitig in der amtlichen Wiener Zeitung kundgemachten kaiserlichen Handschreiben an den Ministerpräsidenten, in welchem als „natürlichste Voraussetzung" für „eine erneute, gedeihliche Wirksamkeit der verfassungsmäßig vorgesehenen Organe der Landesautonomie" der nationale Ausgleich zwischen beiden das Königreich bewohnenden Volksstämmen bezeichnet wird.

Angesichts dieser Enunziationen muß man also von einer zeitweisen vollständigen Sistierung der böhmischen Landesverfassung sprechen.

Bei der ganz außerordentlichen Wichtigkeit dieses Aktes des obersten Trägers der Staatsgewalt für die Geschichte des österreichischen Verfassungsrechtes ist eine eingehende Betrachtung des Aktes selbst sowie seiner Vorgeschichte und seiner Tragweite geboten.

Die Vorgeschichte soll an dieser Stelle, wo politische Raisonnements nicht am Platze sind, nur in ganz kurzen Worten erzählt werden. Die deutschen Landtagsabgeordneten hatten, um ein Entgegenkommen der tschechischen Mehrheit des Landtages gegenüber ihren nationalen Wünschen zu erzwingen, durch konsequente Obstruktion die Tätigkeit dieses Vertretungskörpers vollständig lahmgelegt. Da infolgedessen eine nur im Wege der Steuer-(Umlagen-)erhöhung durchführbare Eröffnung neuer Einnahmequellen für das Land, die zur Aufrechterhaltung des finanziellen Gleichgewichtes unumgänglich war, nicht erreicht werden konnte, stand das Land unmittelbar vor dem Bankrott. Die tschechische Mehrheit des Landtages hielt indessen den Eintritt dieser Katastrophe im Vergleich zu einem Entgegenkommen gegenüber den Wünschen der Deutschen für das geringere Uebel, indem sie damit rechnete, daß die Zentralregierung genötigt sein werde, in dem äußersten Falle das Erforderliche vorzukehren. Als nun mit Ende Juli die Landesgelder gänzlich zur Neige gingen, da trat dann an Stelle der finanziellen die Verfassungskatastrophe ein, die oben mitgeteilt wurde. Zur Deckung des dringendsten Geldbedarfes des Landes wurden gleichzeitig in Art. II des in Rede stehenden Patentes folgende Maßregeln getroffen. Erstens wurden die Zuschläge zu sämtlichen direkten Steuern mit Ausnahme der Personaleinkommensteuer von 55 auf 65% erhöht. Zweitens wurde eine indirekte Landesauflage auf den Verbrauch von Bier in der Höhe von 4 K. für das Hektoliter eingeführt.

Das Eigentümliche war nun, daß die Sistierung der Landesverfassung und die vorübergehende Etablierung des Absolutismus an Stelle der Landesautonomie von allen Seiten mit

Digitized by Google

der größten Ruhe aufgenommen wurde. Es fehlte zwar nicht an programmatischen Protesten zur Wahrung der dehors, ernstlich aber erfuhren die außerordentlichen kaiserlichen Verfügungen keinerlei grundsätzliche Anfechtungen. Allgemein wurde die Notwendigkeit eines Auswegs aus dem drohenden Chaos als unvermeidlich empfunden und, da sich keine der beiden Parteien rein als Siegerin oder Besiegte fühlte, jede vielmehr gewisse Verluste auf ihrer politischen Rechnung zu buchen hatte, so fand man sich vorläufig in das anscheinend Unabwendbare. Es war so ähnlich, als ob eine stillschweigende Abmachung zwischen beiden Streitteilen und der Regierung stattgefunden hätte. Ein aktuelles Beispiel für die gedankentiefe Wahrheit, die im Grunde genommen in der Idee des contrat social verborgen ist!

Vor allem von tschechischer Seite hätte man einen ehrlichen Sturm der Entrüstung erwartet, da ja die kaiserliche Verfügung auf dem ganz entgegengesetzten Pole steht, wie das politische Programm dieses Volksstamms. Anstatt einer Ausgestaltung des halb staatlichen, halb provinziellen Charakters des Landes zur vollen Höhe staatlicher Selbständigkeit war bis auf weiteres eine Ausscheidung aller staatlichen Elemente aus der Rechtsstellung des Königreiches erfolgt, dieses zu einer nur an der früheren Organisation der unteren Verwaltungsstellen festhaltenden reinen Provinz des zisleithanischen Staates herabgesunken. Nicht mehr und nicht weniger ist nämlich der nunmehr zu betrachtende juristische Kern der gegenwärtigen Rechtsstellung des Landes! Das soll im folgenden näher dargelegt werden.

Nach § 1 der Landesordnung wird „das Königreich Böhmen in Landesangelegenheiten vom Landtage vertreten". Nach § 2 werden „die zum Wirkungskreise der Landesvertretung gehörigen Befugnisse entweder durch den Landtag selbst oder durch den Landesausschuß ausgeübt". Landtag und Landesausschuß sind also die Willensorgane, durch welche das Land selbständig handelnd auftritt. Die Befugnisse des Landtages sind nunmehr vom Kaiser selbst, jene des Landesausschusses von der kaiserlichen Landesverwaltungskommission übernommen worden. Das letztere ist in Art. I des Patentes ausdrücklich gesagt, das erstere ergibt sich zunächst aus der Erlassung des Patentes selbst, die nach § 17 Abs. 3 der Landesordnung nur mit Zustimmung des Landtages möglich gewesen wäre, ferner aus der Abgrenzung des Wirkungskreises der Landesverwaltungskommission, wie sie in dem als Beilage I zum kaiserlichen Patent erlassenen Statut festgelegt ist (insbes. §§ 2, 6, 7, 8). Dabei tritt der Monarch nicht etwa in der Eigenschaft eines Königs von Böhmen auf, sondern als Kaiser von Oesterreich (vgl. Ueberschrift „Kaiserliches" Patent, großer Titel des Monarchen in der Kundmachungsformel, Vollzugsauftrag an das Gesamtministerium, Kontrasignatur des Gesamtministeriums, ausschließliche Bezeichnung des Monarchen als „Kaiser" in dem Statut der Landesverwaltungskommission, z. B. §§ 2, 3, 4 usw.).

Aber auch die Landesverwaltungskommission kann nicht als ein Willensorgan des Landes angesehen werden. Wenn man ihre rechtliche Stellung näher ins Auge faßt, so findet man zunächst, daß in dem Wortlaut ihres Statutes der Versuch gemacht ist, ihr eine gewisse selbständige Position einzuräumen. So bestimmt § 1, daß die Kommission „an die Stelle des Landesausschusses tritt und im Rahmen der geltenden Gesetze die dem letzteren obliegenden Aufgaben besorgt". Weiter ordnet § 9 an, daß die Geschäfte der Kommission, abgesehen von laufenden Angelegenheiten, in Kollegialberatungen verhandelt und erledigt werden, wobei nach § 12 Stimmenmehrheit entscheidet. Endlich verfügt § 16, daß, soweit das Statut keine Abweichungen trifft, auf die Geschäftsführung der Kommission die Vorschriften der Instruktion für den Landesausschuß Anwendung finden.

Digitized by Google

Gleichwohl handelt es sich dabei doch nur um faktische, nicht etwa um rechtliche Garantien einer Selbständigkeit. Sämtliche Mitglieder der Kommission werden vom Kaiser ernannt (Patent Art. I, Statut § 2). Sie können jederzeit vom Kaiser ihres Amtes enthoben werden (Statut § 2, Abs. 2), sie haben also keine von vornherein bestimmte und gesicherte Funktionsdauer, kein wenn gleich befristetes Recht auf ihr Amt. Sie schulden dem Kaiser Treue und Gehorsam (§ 4), haben also seinen Befehlen Folge zu leisten. Sie sind demnach kaiserliche Beamte, Staatsbeamte. Die Kommission, die aus ihnen gebildet ist, ist demnach e i n e k a i s e r l i c h e , s t a a t l i c h e B e h ö r d e. Das Eigentümliche ist nur, daß der Wirkungskreis dieser staatlichen Behörde sich auf Landesangelegenheiten erstreckt. Diese sind daher unter Kuratel genommen, mediatisiert.

Da sämtliche staatlichen Behörden im Ministerialsystem einem Minister untergeordnet sein müssen (Art. 2 des Staatsgrundgesetzes über die Regierungs- und Vollzugsgewalt), welcher für ihre Tätigkeit dem Reichsparlament verantwortlich ist, so steht auch die Landesverwaltungskommission unter ministerieller Oberaufsicht. Diese Konsequenz ergibt sich übrigens schon unmittelbar aus dem Befehlsrecht des Monarchen, das nur unter ministerieller Gegenzeichnung ausgeübt werden kann. Soll aber das Ministerium nach obigem für die Tätigkeit der Kommission verantwortlich sein, so muß es auch ein e i g e n e s Recht auf Anweisungen an die neue Behörde besitzen. Die kollegiale Einrichtung der Kommission steht natürlich nicht im Wege, da auch eine Mehrheit von Personen einem höheren Willen untergeordnet sein kann.

Fraglich kann nur sein, welchem Minister die Kommission subordiniert ist. Da die zur Kompetenz derselben gehörigen Landesangelegenheiten an sich in den Wirkungskreis keines Fachministeriums gehören, so wird es vielleicht richtig sein, auf die Vollzugsklausel zurückzugreifen und das Gesamtministerum bzw. dessen Vorsitzenden, den Ministerpräsidenten, als den berufenen Faktor zu bezeichnen. Aber es wäre schließlich auch denkbar, je nach der konkreten Angelegenheit, um die es sich handelt, die einzelnen Ressortminister heranzuziehen, da ja auch bei der Landesgesetzgebung die Fachminister mitwirken und zwar je nachdem die Angelegenheit, wenn sie keine Landes-, sondern Reichssache wäre, in den Wirkungskreis des einen oder des anderen fallen würde.

Nun könnte gegen die oben versuchte Konstruktion der Landesverwaltungskommission als staatlicher Behörde noch ein Einwand erhoben werden. Auch der autonome Landesausschuß hat Mitglieder, die vom Kaiser ernannt sind, und alle Mitglieder sind dem Kaiser zu Treue und Gehorsam verpflichtet. Gleichwohl wird niemand den Landesausschuß als eine Staatsbehörde betrachten.

Tatsächlich wird der Vorsitzende des Landesausschusses, der Oberstlandmarschall (§ 11 LO.) vom Kaiser ernannt (§ 4 LO.). Ferner sind die aus der Mitte des Landtags gewählten Landesausschußbeisitzer (§ 11 LO.) als Landtagsabgeordnete gehalten, „dem Kaiser Treue und Gehorsam, Beobachtung der Gesetze und gewissenhafte Erfüllung ihrer Pflichten... an Eides Statt zu geloben“ (§ 9 LO.). Die Gelöbnisformel für die Kommissionsmitglieder (§ 4 des Statutes) lautet beinahe wörtlich ebenso und hat nur den für die vorliegende Frage unerheblichen Zusatz: „unter besonderer Wahrung vollster Unparteilichkeit und strenger Einhaltung der im Interesse der Landesfinanzen gebotenen Sparsamkeit“. Worin liegt nun der Unterschied zwischen der Stellung der Kommissionsmitglieder und der Landesausschußbeisitzer?

Er ergibt sich aus den Bestimmungen über die Immunität. Nach dem Gesetz vom 3. Oktober 1861, RGBl. Nr. 98, „können Mitglieder der Landtage wegen der in Ausübung ihres

Digitized by Google

Berufes geschehenen Abstimmungen niemals, wegen der in diesem Berufe gemachten Aeußerungen aber nur von dem Hause, dem sie angehören, zur Verantwortung gezogen werden". Daraus folgt, daß das Gehorsamsgelöbnis der Landtagsabgeordneten jeder Sanktion entbehrt, also nur eine dekorative Bedeutung besitzt. Eine derartige Immunität kommt den Kommissionsmitgliedern selbstverständlich nicht zu. Für sie gilt vielmehr Art. 12, Abs. 1 und 2, des Staatsgrundgesetzes über die Regierungs- und Vollzugsgewalt, wonach sie disziplinarischer Verantwortung unterliegen.

Dabei ist noch etwas hervorzuheben. Die Landesverwaltungskommission wurde tatsächlich mit lauter aktiven Staatsbeamten besetzt. Ursprünglich war aber geplant, die ehemaligen Landesausschußbeisitzer zu Kommissionsmitgliedern zu ernennen. Es muß nun bemerkt werden, daß rechtlich ein Unterschied gegenüber der oben skizzierten Stellung der Mitglieder durch eine derartige Besetzung der Kommission nicht eingetreten wäre; faktisch allerdings wäre die Selbständigkeit wohl größer gewesen. Was schließlich die gewiß nicht uninteressante Frage anlangt, in welcher dienstrechtlichen Position sich die in die Kommission berufenen Staatsbeamten gegenüber ihrer Stammbehörde befinden, so kann darauf mangels verfügbaren Raumes nicht eingegangen werden.

Da als einziger rechtlich maßgebender Wille in den Landesangelegenheiten somit der Wille des Kaisers und der von ihm eingesetzten staatlichen Behörde in Betracht kommt, so gibt es eine gegenüber der Willensorganisation des Reiches selbständige Willensorganisation des Landes auf die Dauer des neuen Zustandes nicht, es fehlt also an einem maßgebenden Moment, welches die rechtliche Stellung des Landes von jener einer Provinz unterscheiden würde.

Aus den Einzelbestimmungen über die Kommission sollen noch einige wichtige Normen über ihre Organisation und über ihren Wirkungskreis hervorgehoben werden.

Die Kommission besteht aus dem Präsidenten, acht Mitgliedern und vier Ersatzmännern. Von den Mitgliedern bekleiden zwei, die vom Kaiser bestimmt werden, besondere Funktionen; der eine fungiert als Stellvertreter des Präsidenten, der andere als Finanzreferent (§ 2). Der Präsident hat abgesehen von den natürlichen Funktionen als Vorsitzender der Behörde eine besonders qualifizierte Stellung. Er hat die Verteilung der Referate mit Ausnahme des Finanzreferates vorzunehmen, er beruft im Falle der Verhinderung einzelner Mitglieder die Ersatzmänner ein (§ 2). Er bestimmt nach Anhörung der Kommission, also ohne an ihr Votum gebunden zu sein, „welche Geschäfte mit Rücksicht auf ihre mindere Wichtigkeit und behufs schnellerer Erledigung unter Haftung des Präsidenten und des Referenten laufend behandelt werden können" (§ 9). Er hat bei der kollegialen Beschlußfassung stets zwei Stimmen und gibt außerdem bei Stimmengleichheit noch den Stichentscheid (§ 12). Auch in finanziellen Angelegenheiten stehen ihm gewisse besondere Befugnisse geschäftsleitender Natur zu (§ 8, letzter Absatz, § 12, letzter Absatz). Endlich ist der Präsident verpflichtet, „die Ausführung von Beschlüssen der Landesverwaltungskommission, die nach seiner Auffassung dem öffentlichen Wohle, den bestehenden Gesetzen oder dem Grundsatze der Unparteilichkeit zuwiderlaufen, zu sistieren und die Angelegenheit unverzüglich der Allerhöchsten Schlußfassung zu unterziehen". Nebenbei bemerkt, ergibt sich in den zuletzt erwähnten Fällen ein entscheidendes Mitwirkungsrecht des Ministeriums, dem die Vorlage des Antrages an den Kaiser obliegt. Auch der Finanzreferent hat gewisse besondere formale Rechte, indem er in seiner Ansicht nach finanziell wichtigen Fällen eine erhöhte Mehrheit für die Abstimmung verlangen kann (§ 12, letzter Absatz).

Digitized by Google

Soviel in Ergänzung des bereits früher Gesagten über die innere Organisation der Kommission. Was ihre äußere Organisation anlangt, so ist bezüglich ihrer Stellung nach unten bestimmt, daß die bestehende Organisation der Landesämter aufrecht bleibt (§ 5). Für die Stellung der Kommission nach oben ist maßgebend, daß alle Unterbreitungen ihres Präsidenten an den Kaiser „im Wege des Statthalters" (§ 14) und damit im Wege des Ministeriums erfolgen. Dadurch ist die Einordnung der Kommission in das Ministerialsystem auch formell vollzogen.

Der Wirkungskreis der Kommission ist nach ihrer Zweckbestimmung von vornherein durch den Wirkungskreis des Landesausschusses bestimmt. Demgemäß obliegt ihr auch „die erforderliche Neubestellung von Vertretern und Funktionären in einzelnen Korporationen und Anstalten hinsichtlich der vom Landesausschuß entsendeten Personen". Dagegen bleiben die gleichen Verfügungen „hinsichtlich der vom Landtag gewählten Personen" dem Kaiser vorbehalten (§ 6). Aehnlich ist die Kompetenz der Kommission in bezug auf die Finanzgebarung umschrieben. Ihr obliegt die Aufstellung des Voranschlages, dessen Genehmigung dem Kaiser zusteht. Ebenso ist der Jahresrechnungsabschluß der kaiserlichen Genehmigung zu unterbreiten. Bei ihrer Gebarung ist die Kommission an den genehmigten Voranschlag gebunden. Indes sind ihr in besonders dringenden Fällen auch außerpräliminarmäßige Ausgaben gestattet. Für diese ist gelegentlich der Vorlage des Rechnungsabschlusses die nachträgliche Genehmigung einzuholen.

Es erübrigen noch einige Bemerkungen über die Art der Begründung der neuen Ordnung in den Verfassungsverhältnissen des Landes. Der Akt, durch den die nunmehr ins Leben getretenen Einrichtungen geschaffen wurden, bezeichnet sich selbst als „Kaiserliches Patent". Dieser Ausdruck wird herkömmlich verwendet, wenn ein schriftlich ausgefertigter Regierungsakt des Monarchen seinen besonders feierlichen Charakter bekunden will. So wird z. B. die Einberufung und Auflösung des Reichsrates und der Landtage mittels kaiserlichen Patentes verfügt. Ein solcher Fall ist uns übrigens bereits oben in der Auflösung des böhmischen Landtages begegnet. Es handelt sich daher bei einem kaiserlichen Patent nur um eine gewisse solenne Form, über den Inhalt und die rechtliche Bedeutung des Aktes ist aber durch diese solenne Form nichts bestimmt.

Da es sich nun bei dem uns hier beschäftigenden kaiserlichen Patent um die Erlassung allgemein verbindlicher Normen handelt, die zum Teil organisatorischer Natur sind, zum Teil aber auch unmittelbare Leistungspflichten der Bürger begründen (Umlagen, Biersteuer), so kann das Patent nur entweder den Charakter eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung besitzen. Die erstere Möglichkeit scheidet mit Rücksicht auf den bereits erwähnten § 17, Abs. 3 der Landesordnung sofort aus. So bleibt nur die zweite Alternative der Verordnung. Und zwar liegt eine kaiserliche Verordnung vor.

Kaiserliche Verordnungen sind in der geltenden Reichs- und Landesverfassung nur für einen Fall ausdrücklich vorgesehen, der in dem mehrerwähnten § 14 des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung genau umschrieben ist. Diese kaiserliche Verordnung ist in ihrer Rechtswirkung besonders qualifiziert, indem ihr „provisorische Gesetzeskraft" zugestanden ist. Mit Rücksicht auf diese Eigenschaft sind die kaiserlichen Verordnungen nach der herrschenden, von der Judikatur ausnahmslos gehandhabten Anschauung der richterlichen Prüfung entzogen und infolgedessen, abgesehen von den Befugnissen des Parlamentes, vor jeder Anfechtung gefeit. Die kaiserliche Verordnung ist nun aber an gewisse formelle Bedingungen geknüpft, und hiezu gehört die ausdrückliche Berufung auf den ominösen § 14. Das in Rede stehende kaiserliche Patent enthält nun eine derartige Berufung nicht. Demgemäß

Digitized by Google

kommt ihm auch der Charakter einer solchen verfassungsmäßig vorgesehenen Notverordnung nicht zu. Es hat daher die Natur einer Verordnung praeter legem oder genauer, mit Rücksicht auf seinen Inhalt, die Eigenschaft einer Verordnung contra legem.

Welche Gründe mögen die Regierung veranlaßt haben, von dem bequemen Hilfsmittel des § 14 keinen Gebrauch zu machen? Zunächst könnten es Bedenken sein, daß die in diesem Paragraphen verlangten materiellen Voraussetzungen nicht gegeben seien; daß also die dringende Notwendigkeit der Anordnung sich nicht zu einer Zeit herausgestellt habe, wo der Reichsrat nicht versammelt ist; oder daß eine Abänderung des oder der Staatsgrundgesetze bezweckt werde. Doch würden solche Bedenken kaum ausschlaggebend sein, da man sich ja auch sonst keine Skrupeln gemacht hat, über das Fehlen der materiellen Bedingungen des § 14 hinwegzusehen; vgl. die oben erwähnte Drohung mit dem § 14 zur Inkraftsetzung der Steuergesetze sozusagen mitten während der Beratungen beider Häuser des Reichsrates. Auch die Befürchtung, daß eines der beiden Häuser durch einen förmlichen Beschluß der Verordnung die Genehmigung versage und ihr so nach der Anordnung des Gesetzes den Boden entziehe, kam mit Rücksicht auf die ganze politische Situation nicht ernstlich in Betracht. Möglich dagegen erscheint das Bedenken, daß der § 14 nur für Akte anwendbar sei, die in die Kompetenz des Reiches fallen, während die Sistierung der Landesverfassung nicht zu den Befugnissen des Reiches gehöre. Allerdings kann das angesichts des tatsächlich Verfügten kein durchschlagender Gesichtspunkt sein. Denn, wie bereits oben erwähnt, das Patent hat zweifellos den Charakter eines Aktes der Reichsgewalt. Es könnte aber auch noch eine andere Erwägung entscheidend gewesen sein. Es wäre denkbar, daß die Regierung freimütig bekennen wollte, daß sie sich außerhalb des Bodens der Gesetze stelle. Eine solche Ehrlichkeit wäre gewiß sehr zu begrüßen. Denn die Heranziehung des § 14 zu Akten, zu denen er keine Vollmacht gibt, ist ein Mißbrauch des materiellen Rechtes in der äußeren Hülle des formellen Rechtes. Diese Unaufrichtigkeit verletzt das Rechtsbewußtsein viel stärker als ein offenes Eingeständnis der Rechtswidrigkeit.

Eine zweite Frage von hervorragender verfassungsrechtlicher Wichtigkeit ist die nach der Bedeutung, welche dem in Rede stehenden Akt für das Problem der Abgrenzung der Zuständigkeit des Reiches und der Länder in bezug auf die Aenderungen der Landesordnungen zukommt. Ein Problem schwierigster und darum lebhaftest umstrittener Natur! Ich will hier nur die wichtigsten tatsächlichen Vorkommnisse auf diesem Gebiet rekapitulieren. Die im Jahre 1861 durch das Februarpatent erlassenen Länderverfassungen (Landesordnungen) wurden durch einen formellen Akt der Reichsgewalt ins Leben gerufen. Sechs Jahre später hat das Gesetz über die Reichsvertretung der Dezemberverfassung, also wiederum ein Akt der Reichsgewalt, in den §§ 11 und 12 eine neue Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Ländern vorgenommen und damit in grundlegender Weise auf die Länderverfassung Einfluß geübt. In der Folge sind dann in den einzelnen Kronländern eine Reihe von Abänderungen der Landesordnungen durch Landesgesetze erfolgt, wobei allerdings die Kompetenzfrage ausdrücklich nicht berührt wurde. Eine bedeutsame Aenderung der Zuständigkeitsregulierung ist dann schließlich gelegentlich der Verfassungsreform des Jahres 1907 durch das Reichsgesetz vom 26. Januar, RGBl. Nr. 15, getroffen worden, indem die Kompetenz der Landesgesetzgebungen neuerlich erweitert wurde.

Das kaiserliche Patent vom 26. Juli 1913 hat, wie oben gezeigt wurde, ebenfalls den Charakter eines Aktes der Reichsgewalt. Auch diesmal hat eine Kompetenzänderung des

Digitized by Google

Landes stattgefunden, indem die selbständigen Befugnisse des Landes vollständig sistiert wurden. Aber das Patent geht noch darüber hinaus, indem es auch eine Aenderung der Organisation des Landes vornimmt. Es greift damit nicht mehr nur in die äußere Stellung des Landes, sondern sogar in die interna corporis ein. In dieser Tragweite des kaiserlichen Aktes liegt seine hervorragende präjudizielle Bedeutung für die Zukunft.

Die praktisch wichtigste Frage war nun die, wie sich die Gerichte zu dem neuen Zustand verhalten würden. Sowohl die beiden obersten Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, das Reichsgericht und der Verwaltungsgerichtshof, als auch die Zivil- und Strafgerichte mußten ja über kurz oder lang in die Zwangslage kommen, sich mit der Frage der Rechtsgültigkeit des Patentes zu befassen. Ich sage absichtlich Zwangslage. Denn wenn man die tatsächlichen Machtverhältnisse im österreichischen Staatswesen berücksichtigt, so konnte von vornherein ein Zweifel darüber nicht bestehen, daß den Gerichten die Machtstellung nicht zukommt, um sich über dieses durch die oberste Gewalt im Staate geschaffene fait accompli hinwegzusetzen. Es war eigentlich also nur von Interesse, in welcher Form die Gerichte sich aus der Affäre ziehen würden.

Allgemein bekannt geworden ist nun ein Judikat des Verwaltungsgerichtshofes vom 6. Oktober 1913, dessen Wortlaut ich der „Neuen Freien Presse" Nr. 17 655 entnehme.

Der Streitfall war von denkbar einfachster Natur. Eine Partei hatte in einer Bausache gegen die zweitinstanzliche Entscheidung des (autonomen) Bezirksausschusses unmittelbar die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof gerichtet. Sie ging dabei von der Rechtsanschauung aus, daß die Angelegenheit dem Erfordernis der Austragung im administrativen Instanzenzug entspreche, da die gesetzlich vorgesehene dritte Instanz, der Landesausschuß, tatsächlich nicht vorhanden sei, die Uebertragung der Befugnisse des Landesausschusses an die Landesverwaltungskommission aber durch einen verfassungswidrigen und daher ungültigen Akt ausgesprochen sei.

Der Gerichtshof mußte also den Standpunkt einnehmen, daß die behauptete Austragung der Angelegenheit im administrativen Instanzenzug nicht stattgefunden habe, weil die Entscheidung der Landesverwaltungskommission hätte angerufen werden sollen.

Wie hat der Gerichtshof diesen von vornherein gegebenen Standpunkt nun begründet?

Er wirft zunächst die Frage auf, ob das kaiserliche Patent ein Gesetz oder eine Verordnung ist, weil er nur im letzteren Falle zu einer meritorischen Prüfung des Aktes berufen sei. Er löst diese Frage im Sinne der Gesetzeseigenschaft des Patentes. Denn eine Verordnung im Sinne des Art. 11 des Staatsgrundgesetzes über die Regierungs- und Vollzugsgewalt sei das Patent weder seiner Provenienz noch seiner Form, seinem Inhalt oder Zwecke nach. Der Provenienz nach nicht, weil es nicht von einer Staatsbehörde, sondern vom Monarchen ausgehe, von den Ministern aber nur kontrasigniert sei. Der Form nach nicht, weil es sich selbst als eine feierliche kaiserliche Kundmachung bezeichne. Dem Inhalte nach nicht, weil es nicht zur Durchführung oder Ergänzung eines Gesetzes diene, sondern eine neue Institution schaffe. Dem Zwecke nach nicht, weil das Patent ausdrücklich die Folgen der durch die Unfähigkeit des Landtages, also des gesetzgebenden Körpers, heraufbeschworenen Gefahren beseitigen zu wollen erklärt.

Nachdem so die Eigenschaft des Patentes als Gesetz dargelegt ist, kann für den Gerichtshof nur mehr die Frage der gehörigen Kundmachung Gegenstand formeller Prüfung sein. Auch diese Frage wird in bejahendem Sinne gelöst. Von den Erfordernissen der gehörigen Kund-

Digitized by Google

machung eines Gesetzes sei die Veröffentlichung im Gesetzblatt, die Publikation im Namen des Kaisers und die ministerielle Gegenzeichnung gegeben. Zu vermissen sei nur die Berufung auf die Zustimmung der verfassungsmäßig hierzu berufenen Vertretungskörper. An deren Stelle enthalte das Patent eine Begründung dafür, warum der Herrscher diesen in die Kompetenz der Legislative fallenden Akt allein getroffen habe. Dieser Ersatz sei aber im konkreten Falle ausreichend. Das ergebe sich aus folgenden Erwägungen.

Das Erfordernis der formellen Berufung auf die Zustimmung der Vertretungskörper sei kein ausnahmsloses Prinzip, wie die mit Gesetzeskraft ausgestatteten § 14-Verordnungen beweisen. Der § 14 habe aber nicht etwa die Bedeutung, daß er ein Notgesetzgebungsrecht statuiere, sondern vielmehr nur den Zweck, ein unstreitig grundsätzlich gegebenes Recht zum Schutze der Verfassung mit Schranken zu umgeben. Konsequenterweise kann aus dem Schweigen der böhmischen Landesordnung über die Notgesetzgebung nur geschlossen werden, daß die von der Reichsverfassung aufgestellten Kautelen für die Notgesetzgebung für das Land nicht gelten, keineswegs aber, daß Notgesetze grundsätzlich ausgeschlossen seien. Positiv aber müsse das Recht des Landesfürsten, die im Interesse des Staates oder eines Teiles desselben zur Abwendung schwerer Nachteile dringend erforderlichen legislatorischen Maßnahmen allein zu treffen, mit Rücksicht auf die Selbsterhaltungspflicht des Staates als selbstverständlich angesehen werden. Stelle doch schon die Pragmatische Sanktion das Recht des Monarchen, alles zur „Konservation der Erblande", das sei zur Erhaltung der Integrität der Kronländer nach außen und nach innen, Notwendige vorzukehren, ausdrücklich fest.

Der Mangel einer Kodifikation des Notgesetzgebungsrechtes für Böhmen habe also nur die Bedeutung, daß sein Umfang und seine Bedingungen nicht dem jus scriptum, sondern dem Wesen der Sache entnommen werden müssen. Den daraus herzuleitenden Erfordernissen sei nun durch das kaiserliche Patent sowohl in formeller als auch in materieller Beziehung entsprochen, wobei der Gerichtshof nur die erstere Seite zu prüfen habe, während die letztere die parlamentarischen Faktoren angehe. Formell aber liege ein Akt der Notgesetzgebung vor, weil sich das Patent selbst auf den eingetretenen Notstand berufe, sich ausdrücklich auf die unabwendbaren Vorkehrungen zu beschränken erkläre und die Wirksamkeit der Kommission von vornherein auf die Dauer des Fehlens des gesetzlich vorgesehenen Organes begrenze.

Diese Begründung, mit welcher der Gerichtshof die Gültigkeit des Patentes streng juristisch nachweisen wollte, ist ziemlich allgemein abgelehnt worden. Sicherlich mit Recht! Von den drei Gedankenreihen: 1. Gesetz, weil nicht Verordnung, 2. ordnungsmäßig publiziert, weil die Berufung auf die Zustimmung der Volksvertretung durch den Hinweis auf die Unmöglichkeit, sie zu erlangen, ersetzbar ist, und 3. originäres Notgesetzgebungsrecht des Monarchen, läßt sich über jene unter 1 und 3 allenfalls noch reden, jene unter 2 ist vollkommen indiskutabel. Sie kann nichts beweisen, weil sie sonst viel zu viel beweisen würde. Zu den in den Ausführungen unter 1 entwickelten Gedanken ist bereits oben meritorisch Stellung genommen worden; ich will daher nur darauf verweisen, daß im Verhältnis zwischen den beiden Arten von Rechtsnormen die Verordnung der weitere, das Gesetz der an ein Mehr von Erfordernissen gebundene engere Begriff ist, so daß die Deduktion des Verwaltungsgerichtshofes einfach logisch verkehrt ist. Was endlich die Behauptung des Notgesetzgebungsrechtes betrifft, so gehört sie in das berühmte Kapitel vom Staatsnotrecht. Die Anhänger dieses Begriffes werden daher die vorgebrachte Argumentation billigen, die Gegner verwerfen. Ich möchte an dieser Stelle nur bemerken, daß die Entscheidung pro oder contra

Digitized by Google

nicht unbedingt auf politische Grundauffassungen zurückgeführt werden muß. Denn ich kann mir sehr gut einen politisch durchaus konservativen und autoritär gesinnten Juristen denken, der an ein ungeschriebenes Notrecht nicht glaubt, aber unter außerordentlichen Verhältnissen staatliche Akte, die aus dem Rahmen der Verfassung heraustreten, vom politisch-moralischen Standpunkt aus unbedenklich gut heißt oder unter Umständen sogar fordert.

Der Bloßstellung, der sich der Verwaltungsgerichtshof durch sein Judikat ausgesetzt hat, hätte er überdies in so einfacher Weise entgehen können. Es hätte m. E. genügt, wenn er sich auf den Boden der Tatsachen gestellt und ohne nähere Begründung einfach konstatiert hätte, daß kraft des kaiserlichen Patentes die Landesverwaltungskommission an Stelle des Landesausschusses getreten sei. Keine Begründung ist eben auch eine Begründung. Der conseil d'état allerdings hätte sich den Freimut leisten können, eine Untersuchung der Gültigkeit des Patentes ausdrücklich nach der Formel der mesure de haute politique abzulehnen. So wäre einer freimütigen Regierung ein ebenbürtiges Gericht gegenübergestanden.

* * *

Während auf dem Gebiete des böhmischen Landesrechtes infolge der Unnachgiebigkeit der Landtagsmehrheit die Verfassungskatastrophe eintrat, wodurch übrigens das „böhmische Staatsrecht“ in seiner Wurzel getroffen wurde, hat die geltende mährische Landesverfassung, die bekanntlich im Wege der Vereinbarung zwischen beiden nationalen Gruppen zustande gekommen ist, im Berichtsjahr eine, wenn auch geringfügige Ausgestaltung im normalen Wege erfahren. Das Gesetz vom 28. Mai 1913, LGBl. 28, ändert einzelne Details in bezug auf die Vornahme von Wahlen durch die Landtagskurien, die abgesehen von der Kurie des großen Grundbesitzes die Repräsentation der beiden Volksstämme im Lande darstellen [1]).

Schließlich soll noch im gegenwärtigen Zusammenhange einer Novelle zum Gesetze über das Verfahren vor dem Reichsgericht gedacht werden, da dieser Gerichtshof ja zum Hüter der „durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte der Staatsbürger“ bestellt ist. Durch das Gesetz vom 12. Juli 1913, RGBl. 144, wurde für das Reichsgericht ein Judikatenbuch geschaffen, in welches nach qualifiziertem Mehrheitsbeschluß Rechtssätze, die mit gleich qualifizierter Majorität angenommen wurden, eingetragen werden können. Von diesen Rechtssätzen darf dann nur wieder durch einen mit qualifizierter Mehrheit gefaßten Beschluß abgegangen werden. Durch diese Einrichtung soll eine größere Stabilität der Judikatur geschaffen werden. Alle derartigen schematischen Institutionen zur Beförderung der Rechtssicherheit haben aber ihre zwei Seiten. Meines Erachtens verdient speziell auf dem Gebiete der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit gerade im gegenwärtigen Zeitpunkt der Umstand erhöhte Beachtung, daß sich das öffentliche Recht und besonders das Verwaltungsrecht mitten in einem Prozeß der tiefgreifendsten Um- und Ausbildung befindet, der durch eine zu große Starrheit der Judikatur aufs empfindlichste irritiert werden kann.

Ueber die Frage einer grundsätzlichen Aenderung des Gesetzgebungsverfahrens sollen weiter unten im Zusammenhang mit der Besprechung eines konkreten Falles einige Bemerkungen vorgebracht werden (vgl. unter G.).

---

1) Eine geringfügige Aenderung der Landesordnung für Oberösterreich wird unter G besprochen.

Digitized by Google

B. Staatsdienstrecht.

Zwar im Jahre 1913 noch nicht publiziert, aber vollkommen publikationsreif ist das Gesetz „betreffend das Dienstverhältnis der Staatsbeamten und der Staatsdienerschaft (Dienstpragmatik)" in das neue Jahr hinübergegangen [1]). Da es, wie bereits eingangs erwähnt, das Jahr über im Vordergrund des politischen Interesses stand, erscheint es wohl am Platze, dieses Gesetz mit in das Referat einzubeziehen [2]).

Die Dienstpragmatik entnimmt ihre für das österreichische Recht ganz ungewöhnliche Bedeutung dem Umstande, daß sie die erste Kodifikation des Staatsdienstrechtes in diesem Staate darstellt. Bisher bestand auf dem Gebiete des Beamtenrechtes ein Sammelsurium von Einzelgesetzen, Verordnungen, Instruktionen, Erlässen aus der konstitutionellen Zeit in rührendem Verein mit einem Wust von Patenten, Resolutionen, Hofdekreten, Normalien usw. aus der Aera des Polizeistaates. Daß bei einem solchen Zustand des objektiven Rechts von einer Rechtssicherheit keine Rede war, leuchtet ein, und aus diesem Grund ist der Versuch einer Kodifikation der Materie freudig zu begrüßen.

Allerdings muß von vornherein konstatiert werden, daß das Werk hinter dem Willen weit zurückgeblieben ist. Dies harte Urteil gilt zunächst in formaler Beziehung, und zwar in doppelter Richtung. Einmal ist die Kodifikation keineswegs erschöpfend, indem so wichtige Teile, wie das Pensionsrecht, die materielle Verantwortlichkeit der Beamten gegenüber dem Staat und dann eine ganze Reihe von relevanten Einzelpunkten in die Regelung nicht einbezogen wurden. Dann aber läßt die Technik des Gesetzes außerordentlich viel zu wünschen übrig — eine beklagenswerte Erscheinung auf den meisten Gebieten der neueren österreichischen Verwaltungsgesetzgebung, die in einem scharfen Kontrast zu den schönen Erfolgen der Gesetzgebungskunst in Justizangelegenheiten steht. Die unausbleibliche Folge der angedeuteten formalen Mängel besteht darin, daß eine geraume Zeit intensiver Auslegetätigkeit der Verwaltungspraxis und der beiden öffentlichrechtlichen Gerichtshöfe wird verstreichen müssen, bevor eine einigermaßen befriedigende Rechtssicherheit gewährleistet ist.

Aber auch in meritorischer Beziehung können gewichtige Bedenken gegen die durch das Gesetz geschaffene Neuordnung nicht unterdrückt werden. Die Dienstpragmatik beschränkt sich nicht etwa darauf, den gegebenen Rechtsstoff einer sammelnden und sichtenden Tätigkeit zu unterziehen, sie unternimmt es vielmehr, in wichtigen Fragen eine durchgreifende Reform der Beamtenverhältnisse ins Werk zu setzen, wobei sie sich bemüht, den Forderungen der Beamtenschaft in weitgehendem Umfang gerecht zu werden. Drei Materien sind es vor allem, welche Gegenstand dieser reformatorischen Ziele geworden sind, das Avancement, die Qualifikation und das Disziplinarverfahren.

Was das Avancement betrifft, so scheut sich das Gesetz nicht, das Postulat der Zeitvorrückung in Wirklichkeit umzusetzen. Dabei wird folgender Weg beschritten. Das im Jahre 1873 geschaffene Rangklassensystem bleibt im Prinzip unangetastet und damit auch der Grundsatz, daß die Beförderung von einer Rangklasse in die andere und das daran geknüpfte Aufsteigen aus einer Gehaltsklasse in die andere im Wege der freien Ernennung erfolgt. Aber neben dieser Beförderung nach dem Ermessen der vorgesetzten Behörden wird ein an den Zeitablauf gebundenes automatisches Vorrücken in die Bezüge der höheren Rangklassen ohne Einreihung in den Rang eingeführt. Die Wartezeiten für diese Zeitvorrückung

1) Die Kundmachung erfolgte mit dem Datum vom 25. Januar 1914 im RGBl. unter Nr. 15.
2) Eingehendere Ausführungen vgl. in meiner Schrift: Die Dienstpragmatik 1914.

Digitized by Google

sind nach fünf für diesen Zweck eigens gebildeten Beamtengruppen verschieden abgestuft, wobei die Zuteilung der einzelnen Personalstände an diese Gruppen nach der für den Eintritt in den Dienst vorgeschriebenen Vorbildung erfolgt. Die Reichweite dieser Zeitvorrückung ist für die einzelnen fünf Gruppen verschieden, aber im Grunde genommen entspricht sie einem einheitlichen Prinzip. Es wird nämlich die Erlangung der Bezüge jener Rangklasse im Wege des Zeitavancements zugestanden, welche nach der bisherigen Gestaltung der dienstlichen Verhältnisse bei normaler Dienstlaufbahn als Abschluß erreicht werden konnte.

In dieser langen Ausgestaltung der Zeitvorrückung muß zweifellos eine ernste Gefahr für das Ausmaß und die Qualität der dienstlichen Leistungen erblickt werden. Fällt doch einerseits für die große Masse der kräftig wirkende Ansporn zu einer erhöhten amtlichen Tätigkeit, der bislang in der freien Beförderung gelegen war, vollkommen fort, und muß gleichzeitig andererseits auch der Eifer der strebsamen Beamten erlahmen, die vor ihren weniger für den Dienst begeisterten Kollegen nunmehr nicht viel an Hoffnungen für ihre Karriere voraus haben. Abgesehen von der aus diesen Wurzeln herauswachsenden Gefährdung der Güte der staatlichen Verwaltung muß aber auch mit einer wesentlichen Verteuerung derselben gerechnet werden, weil das Nachlassen der Tätigkeit der großen Masse über kurz oder lang zu einer Vermehrung der Beamtenschaft führen muß. Man sieht aus diesen Betrachtungen, daß die Beamtenreform und die zeitlich so ziemlich mit ihr zusammenfallende Verwaltungsreform, welch letztere allerdings noch ganz im Stadium der Vorarbeiten steht, ungeachtet ihres innigsten sachlichen Zusammenhanges aufeinander so gut wie gar keine Rücksicht nehmen.

Nun ist allerdings die skizzierte Zeitvorrückung von dem Gesetz durchaus nicht so bedingungslos gemeint. Es sind vielmehr gewisse Kautelen vorgesehen, denen die Aufgabe zugewiesen ist, den Arbeitseifer der Beamten dauernd wachzuhalten. In diesem Sinne ist die Zeitvorrückung in die Bezüge der nächsthöheren Rangklasse mit dem günstigen Ausfall der jährlich vorzunehmenden Qualifikation in Zusammenhang gebracht.

Die Beamtenschaft hat seit langem die Forderung nach Einführung der offenen Qualifikation unter Mitwirkung von Vertretern aus ihrer Mitte erhoben. Auf die offene Qualifikation geht das Gesetz auch tatsächlich ein, an Stelle der Mitwirkung der Beamtenvertreter setzt es aber die Feststellung durch Kommissionen, welche aus der höheren Beamtenschaft gebildet werden und mit gewissen Garantien für ihre Unabhängigkeit ausgestaltet sind. Diese Einrichtung hätte ja vielleicht vieles für sich, wenn der Qualifikationskommission die nötige Zeit gegeben würde, um jede einzelne Beschreibung auf Grund der zur Verfügung stehenden Erkenntnismittel mit größter Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit vorzunehmen. Ein solcher Vorgang ist aber durch die Vorschrift vollkommen unmöglich gemacht, daß jeder Beamte ohne Rücksicht darauf, ob für ihn die Zeitvorrückung in Frage kommt oder nicht, in jedem Jahre einmal kommissionell qualifiziert werden muß. Dadurch gewinnt die Tätigkeit der Kommissionen den Charakter einer Massenproduktion und verliert so jeden individualisierenden Einschlag. Berücksichtigt man nun, daß die Kommissionen am Sitze der Landesbehörden aufgestellt sind, ihre Mitglieder daher zum größten Teil weder die zu qualifizierenden Beamten noch deren Leistungen kennen, so ergibt sich, daß der Schwerpunkt des Qualifikationsgeschäftes doch wieder in die Beschreibung der unmittelbaren Amtsvorstände verlegt wird. Wenn diese nun gewiß in der Lage sind, ein richtiges Urteil über ihre Untergebenen zu fällen, so tritt hier wieder die Offenheit der Qualifikation dazwischen, welche

Digitized by Google

viele davon abhalten wird, sich in die dann unvermeidlichen weitwendigen Erörterungen mit den ungünstig Beschriebenen einzulassen. Die mit den Verhältnissen näher Vertrauten machen sich daher schon heute kein Hehl daraus, daß das ganze Qualifikationsverfahren zu einer zeitraubenden Formalität herabsinken wird. Natürlich verliert es damit auch den Wert einer Kautele gegen unberechtigte Zeitvorrückung und gegen das Nachlassen des Arbeitseifers als Folgeerscheinung hievon. Aus diesem Grunde wurde oben bei Erörterung des automatischen Avancements bereits von vorneherein von der Berücksichtigung der Qualifikationserfordernisse abgesehen.

Das bisherige Disziplinarverfahren für die Verwaltungsbeamten, welches auf einer kaiserlichen Verordnung aus dem Jahre 1860 beruht, war seinem Wesen nach ein Inquisitionsprozeß ohne Mündlichkeit und Unmittelbarkeit, ohne Parteistellung des Beschuldigten oder Vertretung desselben durch einen Verteidiger. Demgegenüber bringt das Gesetz ein durchaus modernes Verfahren, welches auf den Grundsätzen des Strafprozesses aufgebaut ist, dem Beschuldigten alle Garantien einer einwandfreien Erörterung seiner Sache bietet und ihm die persönliche sowie die Vertretung durch einen Anwalt aus der Liste der gewöhnlichen Strafverteidiger oder aus dem Kreise seiner Kollegen eröffnet. Die Urteilsfällung liegt in der Hand von Disziplinarsenaten, welche aus höheren Verwaltungsbeamten gebildet werden. Es ist sonach die Einführung von Disziplinargerichten abgelehnt worden. Aber merkwürdigerweise leiden darunter weniger die Beamten als die Verwaltung. Denn es sind so weitgehende Garantien für die Unabhängigkeit der Disziplinarsenate gegeben, daß die Beschuldigten ihr Schicksal ruhig in deren Hände legen können. Dagegen besteht die Gefahr, daß dieser Apparat aus dem Grunde nicht befriedigend funktionieren wird, weil die Anforderungen, welche an die Tätigkeit der Verwaltungsbeamten bei der Abwickelung des Verfahrens gestellt werden, weit über jenes Maß hinausgehen, dessen Erfüllung von ihnen erwartet werden kann. Disziplinaranwälte und Vorsitzende der Disziplinarsenate insbesondere sind mit vollkommen gleichwertigen Aufgaben bedacht wie die Staatsanwälte und Strafvorsitzenden, ohne natürlich die dazu erforderliche Schulung und Uebung zu besitzen und ohne die schließlich vielleicht mit vieler Mühe und Plage erworbenen Fähigkeiten zu diesen Funktionen für ihre sonstige dienstliche Tätigkeit fruchtbar verwerten zu können. So muß man eine gewisse Neigung der Verwaltungsbehörden erwarten, Disziplinarverhandlungen möglichst aus dem Wege zu gehen und — das ist die Kehrseite der Sache — lieber alle administrativen Repressionsmittel spielen zu lassen. Dann ergäbe sich aber die paradoxe Folge, daß durch die Reform des Verfahrens letzten Endes tatsächlich eine Verminderung des Schutzes der Beamten erzielt worden wäre. Dieser Effekt hätte aber vermieden werden können, wenn man den neuen Disziplinarprozeß in die Hände der berufenen Prozeßorgane, der ordentlichen Strafgerichte, gelegt hätte. Dabei wäre es ja ohne weiteres möglich gewesen, der Richterbank einen entsprechenden Einschlag aus der höheren Verwaltungsbeamtenschaft zu geben.

Im übrigen ist gerechterweise noch hervorzuheben, daß die Dienstpragmatik eine ganze Reihe von Verbesserungen in bezug auf die Rechtsstellung der Beamten bringt, gegen die auch vom staatlichen Standpunkt aus Bedenken nicht erhoben werden müssen.

Eine der Erwähnung werte reformatio in pejus enthält das Gesetz bezüglich des Vereinsrechtes der Beamtenschaft. Bisher bestanden Sondervorschriften auf diesem Gebiete nicht. Gewitzigt durch nicht gerade erbauliche Erfahrungen in bezug auf

Digitized by Google

die Ausnützung des Vereinsrechtes durch die Staatsbediensteten enthält die Dienstpragmatik nunmehr Bestimmungen, welche den Beamten die Teilnahme an einem Verein untersagen, „wenn sie wegen der Bestrebungen des Vereins oder wegen der Art der Vereinsbetätigung den Pflichten eines Beamten widerstreitet". Ferner wird „das Eingehen von Verbindungen untersagt, welche den Zweck verfolgen, Störungen oder Hemmungen des Amts- oder Dienstbetriebes herbeizuführen", also die berüchtigte „passive Resistenz" zu inszenieren.

Was schließlich den Geltungsbereich des Gesetzes betrifft, so bezieht es sich zunächst auf die Verwaltungsbeamten und die Diener (Unterbeamten). Bis zur Erlassung der geplanten besonderen Richterdienstpragmatik ist das Gesetz in einer Reihe seiner wichtigsten Bestimmungen aber auch auf die richterlichen Beamten anzuwenden. Eine gleiche Vorschrift ist für die sog. Staatslehrpersonen, für welche eine besondere Lehrerdienstpragmatik in Verhandlung steht, nicht erlassen. Auf die Polizeimannschaft und die Gefangenenaufseher sind die Bestimmungen über die Rechte der Diener (Unterbeamten) anwendbar erklärt.

C. Militärwesen.

Die umfangreiche gesetzgeberische Tätigkeit auf dem Gebiete des Heerwesens, welche das Jahr 1912 ausgezeichnet hatte, löst im Berichtsjahre noch einige Nachklänge aus. In erster Linie gehören hieher die für Tirol und Vorarlberg gültigen Landesgesetze betreffend das Institut der Landesverteidigung und die Schießstandsordnung mit einer Reihe von Durchführungsverordnungen hiezu, LGBl. 25—29 und 43. Ferner sind zu erwähnen die für das Reich geltenden Verordnungen über die Wehrvorschriften, RGBl. 22 und 41, die Verordnungen über den Landsturm, RGBl. 100 und 129, endlich über die Pferdestellung, RGBl. 265. Weiter kommt die Feststellung der Verbotszonen für Luftfahrzeuge, Kundmachung RGBl. 11, in Betracht, wobei hervorzuheben ist, daß diese Zonen an der nordöstlichen, östlichen und südlichen Grenze der Monarchie sehr breite Dimensionen (z. B. ganz Galizien, Dalmatien) aufweisen. Schließlich sei der Kuriosität halber eine Verordnung des Landespräsidenten für Schlesien über die „Beschränkung photo- und kinematographischer Aufnahmen und öffentlicher Vorführungen und Schaustellungen militärischer Objekte und Szenen", LGBl. 43, angeführt, die z. T. Sicherheitszwecken dient, z. T. das Prestige der Armee schützen will. Nebenbei bemerkt ist die Rechtsbasis dieser Verordnung (§ 7 der kais. Verordg. vom 20. April 1854, RGBl. 96) außerordentlich zweifelhaft.

D. Gemeinderecht.

Hier kommt in Betracht ein Vorarlberger Gesetz über geringfügige Aenderungen der Gemeindeordnung und Gemeindewahlordnung, LGBl. 14, und ein küstenländisches Gesetz über die Gemeindevermittlungsämter, LGBl. 11. Ferner sind zu erwähnen die Verordnungen wegen Errichtung einer Polizeidirektion in Laibach, RGBl. 49, und eines Polizeikommissariats in Boryslaw, RGBl. 30, sowie die Kundmachung, LGBl. 23, wegen Uebertragung der Geschäfte der politischen Behörde I. Instanz von dem Stadtmagistrat an die staatliche Bezirkshauptmannschaft in Görz. Diese drei Verfügungen bedeuten einen weiteren Schritt auf dem Wege allmählicher Entlastung der Gemeindebehörden von übertragenen staatlichen

Digitized by Google

Verwaltungsagenden, und es wäre vom Standpunkt einer unparteiischen Handhabung der bezüglichen Aufgaben nur zu begrüßen, wenn in dieser Richtung nicht nur lokalisierte Verlegenheitsakte, sondern eine sehr energische und großzügige Aktion ins Werk gesetzt würde. Uebrigens bilden die angeführten Maßnahmen auf dem Gebiete des Gemeinderechtes ein, wenn auch kleines, Widerspiel zu den großen historischen Ereignissen, durch welche die Rechtsstellung der höchsten autonomen Verbände getroffen wurde. Es mehren sich also die Anzeichen, daß die kolossale Ueberspannung des Selbstverwaltungsgedankens auf Kosten des Staates in Oesterreich allmählich in sich selbst zusammenzubrechen beginnt.

E. Gewerbewesen und Sozialpolitik.

Die Gewerbeordnung erfährt eine Novellierung durch das Gesetz vom 21. April 1913, RGBl. 74, welches die Bestimmungen in bezug auf den Arbeiterschutz in sicherheitspolizeilicher, sittlicher und sanitärer Beziehung bedeutend verschärft. Insbesondere erhält die Regierung die Ermächtigung, unter gewissen Voraussetzungen in gesundheitsschädlichen Betrieben die Dauer der täglichen Arbeitszeit und die zu gewährenden Ruhepausen im Verordnungswege zu regeln. Hier sei auch gleich erwähnt, daß eine Reihe von Landesbehörden Verordnungen über die Verhütung von Unfällen im landwirtschaftlichen Maschinenbetrieb erlassen hat, wobei allerdings die gesetzliche Basis dieser Verordnungen fraglich ist. (Vgl. LGBl. für Küstenland 6, Niederösterreich 148, Steiermark 16, Tirol und Vorarlberg 15). Das Gesetz über die Sonn- und Feiertagsruhe im Gewerbe von 1895/1905 erfährt durch die Verordnung RGBl. 208 Aenderungen seiner Durchführung in bezug auf die Glashütten. Von großer sozialpolitischer Bedeutung sind die beiden Gesetze vom 11. Februar 1913, RGBl. 24 und 25, betreffend die Ausdehnung der Kranken- und Unfallversicherung auf die Seeschiffahrt und Seefischerei, durch welche eine alte Schuld der Gesetzgebung abgetragen wird. Der Durchführung der neuen Versicherungszweige gelten die Verordnungen RGBl. 221, 255 und 270. Schließlich gehört dem Gebiet der Sozialpolitik noch an das die Wohnungsreform betreffende Gesetz vom 1. September 1913, RGBl. 197, und die Durchführungsverordnung hiezu, RGBl. 230. Es handelt sich dabei um neue Bestimmungen über die Gewährung von kündbaren, verzinslichen Vorschüssen und von kurzfristigen Darlehen an gemeinnützige Bauvereinigungen.

Dem Gewerberecht im weiteren Sinn ist zuzurechnen die Verordnung über die Ziviltechniker (Zivilingenieure und Zivilgeometer), RGBl. 77. Diese Verordnung regelt die Einteilung, die Berechtigungen, das Hilfspersonal, die Betriebsanlagen und den Befähigungsnachweis für den bezeichneten Beruf. Auch hier ist die gesetzliche Basis zum mindesten zweifelhaft.

Von größerem Interesse ist dann noch das Gesetz vom 2. Januar 1913, RGBl. 3, betreffend die Errichtung von Ingenieurkammern, welches die eben erwähnten autorisierten Privattechniker mit den Bergbauingenieuren zu einheitlichen Standesvertretungen zusammenfaßt. Die Aufgabe dieser neu geschaffenen Selbstverwaltungskörper wird in § 1 als „Vertretung des Standes, Förderung der Interessen und Wahrung der Standesehre dieser Berufskreise“ definiert. Der Schwerpunkt der Agenden ist auf die Tätigkeit des Kammervorstandes gelegt, dem als positive Funktionen übertragen sind: die Führung einer Evidenz über die Mitglieder und ihre als Anwärter auf den Beruf in Betracht kommenden Hilfskräfte, eine friedensrichterliche Tätigkeit bei Streitigkeiten zwischen Kammermitgliedern in Berufs-

Digitized by Google

angelegenheiten und bei Beschwerden von Privaten über die Geschäftsführung der Kammermitglieder, endlich eine gewisse Disziplinargewalt gegenüber Verletzungen des Standesansehens und der Verpflichtungen gegenüber der Kammer selbst. Außerdem ist dem Kammervorstand die Erstattung von Aeußerungen und Gutachten an die Behörden vorgeschrieben und das Recht zuerkannt, über Standesinteressen Beschlüsse zu fassen und darüber Eingaben und Anträge bei den Behörden zu überreichen. An diese Befugnisse knüpft das Gesetz die Versicherung, daß die Behörden den Kammervorständen Gelegenheit geben werden, „über in Verhandlung stehende allgemeine Fragen, die das Standesinteresse der behördlich autorisierten Privattechniker oder Bergbauingenieure berühren, sich gutachtlich zu äußern“. Die Ingenieurkammern unterstehen der Aufsicht der politischen Landesbehörden.

Man sieht aus dem Angeführten, daß die berufliche Selbstverwaltung der Ingenieurkammern nicht allzuweit ausgedehnt ist. Der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit wird daher weniger in ihrer Mitwirkung bei der Erfüllung öffentlicher Verwaltungsaufgaben, als vielmehr in der Vertretung der Standesinteressen ihrer Mitglieder zu suchen sein. Vgl. hierüber den Aufsatz „Die Ingenieurkammer und ihre Aufgaben“ in Nr. 17 659 der „Neuen Freien Presse“. Es handelt sich also bei der Schaffung dieser Institution um ein neues Glied in der Kette der zwangsweisen Organisation von Berufsinteressen, bei der, wie die Erfahrungen beweisen, nicht immer die ideale Seite und die großen gemeinsamen Staatsinteressen auf ihre Rechnung kommen.

Zur Durchführung des Gesetzes sind dann eine ganze Reihe von Ministerialverordnungen ergangen, welche die Organisation der einzelnen Kammern zum Gegenstand haben; vgl. RGBl. 83—87 und 146—149. Hervorzuheben ist dabei, daß die Wahlen in einzelnen Bezirken mit mehreren Nationalitäten auf die Vertretung der Angehörigen der verschiedenen Volksstämme durch Schaffung besonderer Wahlsektionen Rücksicht nehmen. Doch gilt dies z. B. nicht von Galizien, der Bukowina, Steiermark und Kärnten. Das Statut für Böhmen ist noch nicht verlautbart [1]).

Schließlich sind noch auf dem Gebiete des niederösterreichischen Rechtes zwei Aktionen von lokaler Bedeutung zu erwähnen, und zwar das Gesetz über die Hausbesorgerordnung für einige Städte, LGBl. 33, und die Verordnung über die Betriebsordnung und den Maximaltarif für das Personenlohnfuhrwerk in Wien, LGBl. 45 und 76; mit der letzteren sind die zu einer gewissen internationalen Berühmtheit gelangten Mißstände im Lohnfuhrgewerbe der Reichshauptstadt endlich beseitigt worden.

F. Landwirtschaft.

Nach der Kompetenzabgrenzung zwischen Reichs- und Landesvertretung liegt der Schwerpunkt der Agrargesetzgebung bei der letzteren. Die Gesetzgebung einer Reihe von Kronländern hat auch tatsächlich im Berichtsjahre eine ziemlich eifrige Tätigkeit entfaltet. Zu erwähnen sind für die Bukowina die Novelle zum Rentengütergesetz, LGBl. 29, für Dalmatien das Gesetz über Maßnahmen zum Schutz der Wälder, LGBl. 13, für Görz und Gradiska die Gesetze über die Teilung und Zusammenlegung landwirtschaftlicher Grundstücke, LGBl. 20 und 21, über den Schutz der Alpen und die Förderung der Alpenwirtschaft, LGBl. 22, und endlich über die Hebung der Landesviehzucht, LGBl. 12, für Mähren das Gesetz über den

1) Jetzt mit Verordnung vom 7. Januar 1914, RGBl. 5 erfolgt. Die Kammer ist nicht nur in Wahl-, sondern auch in Beratungssektionen geteilt, ein Zeichen für die besonders schroffen Gegensätze der beiden Volksstämme dieses Kronlandes.

Digitized by Google

Schutz der für die Bodenkultur nützlichen Vögel und anderer gemeinnütziger Tiere, LGBl. 14, für Salzburg die Verordnungen über veterinärpolizeiliche Vorschriften für die gewerbsmäßige Ausübung des Viehschnittes, LGBl. 6, die Verordnungen über die Zusammenlegung und Teilung landwirtschaftlicher Grundstücke, LGBl. 9 und 10, das Gesetz über die Verbesserung der Weiden, LGBl. 21, die Verordnungen über den Verkehr von Marktvieh und die Viehmarktsordnung für Salzburg (auf Grund des Tierseuchengesetzes), LGBl. 39 und 40.

G. Verkehrswesen, Straßenwesen und öffentliches Gut.

Krain hat ein neues Gesetz über den Bau und die Erhaltung der nicht dem Reiche gehörigen (sog. nichtärarischen) Straßen und Wege, LGBl. 11. erlassen, das Küstenland sein bezügliches Gesetz durch eine Novelle, LGBl. 16, abgeändert. Bukowina und Niederösterreich haben gesetzliche Bestimmungen über die Ergänzung der Grundbücher durch Aufnahme des öffentlichen Gutes getroffen, LGBl. 16 bzw. 19.

Auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens hat Oberösterreich ein Gesetz über die Förderung des Eisenbahnwesens niederer Ordnung, LGBl. 11, erlassen und gleichzeitig durch eine Aenderung der Landesordnung, LGBl. 10, den Landeseisenbahnrat, einen permanenten Landtagsausschuß, zur Antragstellung an das Plenum ermächtigt. Die Vorgeschichte der beiden Gesetze gibt zu einigen Bemerkungen Anlaß. Wie ich seinerzeit (1912) in Nr. 17091 und 17098 der „Neuen Freien Presse" mitgeteilt habe, beruhte der Landtagsbeschluß über das Gesetz auf einem Antrag des Landeseisenbahnrates, der damals zur Antragstellung im Plenum nach der Landesordnung nicht berechtigt war. Für die Zukunft sollte diesem Rate die bezügliche Befugnis durch einen gleichzeitigen Gesetzesbeschluß eingeräumt werden, und daher die oben erwähnte Aenderung der Landesordnung. Gleichwohl hat man sich nicht gescheut, die Wirkung dieses erst durch die Sanktion zum Gesetze zu erhebenden Beschlusses vorwegzunehmen, und verhandelte auf Grund des unzulässigen Antrages, obwohl er sich leicht durch Aufnahme als Initiativantrag seitens einiger Landtagsmitglieder zu einer formell tadellosen Beratungsgrundlage hätte gestalten lassen. Eine zweite Verfassungswidrigkeit, die damals begangen wurde, bestand in einem einfachen Beschluß des Landtages, wodurch der Landesausschuß ermächtigt wurde, „von der Regierung behufs der Ermöglichung der Vorlage zur a. h. Sanktion etwa geforderte unwesentliche textliche Aenderungen an Stelle des Landtages vorzunehmen". Nun ist trotz der erhobenen Bedenken die Sanktion des Gesetzes erfolgt. Daß mit einer derartig laxen Handhabung der Verfassungsbestimmungen eine schiefe Ebene betreten wird, liegt auf der Hand. Und tatsächlich hat sich auch im Berichtsjahr ein ähnlicher Fall von viel weittragenderer meritorischer Bedeutung in der Bukowina ereignet, wo der in ähnlicher Weise ermächtigte Landesausschuß den vom Landtag beschlossenen Text eines Schulerhaltungsgesetzes in einem entscheidenden Punkt vollständig abänderte; vgl. hierüber die Ausführungen von Frisch in Nr. 17716 der „Neuen Freien Presse" vom 20. Dezember 1913. Diese Angelegenheit ist im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht ausgetragen.

Es kann gewiß nicht genug vor solchen Experimenten gewarnt werden. Andererseits ist nicht zu verkennen, daß hier ein aktuelles Problem in bezug auf die Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens vorliegt. Denn, wie nun einmal die Verhältnisse in Oesterreich liegen, sind die vielen Landesparlamente recht schwerfällige Apparate, die für eine und dieselbe gesetzgeberische Aktion nicht allzuoft in Anspruch

Digitized by Google

genommen werden können. Es wird sich also darum handeln, eine verfassungsrechtlich einwandfreie Basis für die Ausübung gewisser gesetzgeberischer Funktionen durch die Landesausschüsse zu finden. Damit wird übrigens eine Frage der formellen Gesetzgebungsredaktion berührt, die auch für das Zentralparlament nicht bedeutungslos ist. Einschlägige Lösungsversuche (Einsetzung von Redaktionskommissionen) wurden in Italien und England bereits gemacht (vgl. Robert von Mayr, Gesetzeskunst in der Festschrift für Zitelmann). Aehnliches empfiehlt sich dringendst auch für den vielgestaltigen österreichischen Vertretungsorganismus. —

Auf dem Gebiete des Postwesens sind einige im Reichsgesetzblatt erschienene Verordnungen zu erwähnen. Die Zulassung der Errichtung von Postämtern auf Kosten von Interessenten, RGBl. 219, „in Hotels, Fabriken und sonstigen Etablissements, bei denen für die Errichtung eines Postamtes nicht allgemeine Verkehrsbedürfnisse vorliegen", ermöglicht eine feinere Verästelung des Postnetzes in Anpassung an individuelle wirtschaftliche Bedürfnisse. Eine Aenderung der Telephonordnung, RGBl. 266, beabsichtigt dem Publikum gewisse Erleichterungen und Vereinfachungen für die Benützung der staatlichen Telephonanstalt zu gewähren. Eine Novelle zu den Abgabevorschriften, RGBl. 268, regelt die Zustellung bei den Postablagen (Hilfsstellen) und schafft die neue Einrichtung der Abholbücher, welche dem Zwecke dient, die Empfangnahme von Postsendungen am Schalter zu vereinfachen und zu erleichtern. Die Einführung von Postauftragskarten, RGBl. 104, vereinfacht und verbilligt die Einziehung von Forderungen bis zu 10 K.

Schließlich ist auf dem höchst modernen Gebiete der Förderung des Fremdenverkehrs das Tiroler Gesetz über grundsätzliche Bestimmungen einer Kur- und Fremdenverkehrsordnung für Gries und Bozen, LGBl. 63, und die Durchführungsverordnung hierzu, LGBl. 64, zu erwähnen.

H. Sanitätswesen.

Endlich! anderthalb Menschenalter seit der Dezemberverfassung und 33 Jahre nach dem ersten Tierseuchengesetz hat Oesterreich ein Epidemiegesetz erhalten, das Gesetz vom 14. April 1913, RGBl. 67, betreffend die Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Bisher war die Praxis z. T. auf alte, durchaus unzureichende Vorschriften aus der Zeit des Polizeistaates, z. T. auf neuere, in bezug auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit sehr zweifelhafte behördliche Anordnungen angewiesen, mit denen nur dank der im allgemeinen vorhandenen bereitwilligen Mitwirkung der Bevölkerung das Auslangen gefunden werden konnte. Daher ist die neue formell einwandfreie Ordnung der Befugnisse der Sanitätspolizei und der Pflichten der Aerzte und Laien freudigst zu begrüßen. Der Widerstand gegen das Gesetz, welcher hauptsächlich von Seite der Gewerbevertreter wegen der befürchteten Eingriffe in die Gewerbebetriebe, von Seite der Gemeinden wegen der finanziellen Belastung und von Seite der Gegner der medizinischen Wissenschaft ausging, ist allerdings im Gesetze selbst nicht ohne deutlich sichtbare Nachwirkungen geblieben. Das Gesetz befleißigt sich nämlich einer sorgfältigen Rücksichtnahme auf die beiden erst erwähnten Interessengruppen, indem es Eingriffe der Sanitätsbehörden in die Gewerbebefugnisse an ziemlich erschwerte Bedingungen knüpft (§ 20) und die Kosten der zu treffenden Vorkehrungen zum großen Teil auf den Staatsschatz überwälzt (§ 36). Doch dagegen wäre schließlich nicht viel einzuwenden. Bedenklicher ist die Rücksichtnahme auf die Gegner der medizinischen Wissenschaft. Sie

Digitized by Google

hat dazu geführt, daß die Frage des Impfzwanges im Gesetze nicht berührt wird. Teilweise andere Erwägungen waren mit im Spiel, wenn die Geschlechtskrankheiten keinen Gegenstand der Verhütung und Bekämpfung bilden.

Das Gesetz zerfällt in fünf Abschnitte. Das erste Hauptstück, Ermittlung der Krankheit, bestimmt die anzeigepflichtigen Krankheiten (Scharlach, Diphtherie, Abdominaltyphus, Ruhr, epidemische Genickstarre, Wochenbettfieber, Flecktyphus, Blattern, asiatische Cholera, Pest, Rückfalltyphus, Aussatz, Trachom, gelbes Fieber, Milzbrand, Rotz und Wutkrankheit), die anzeigepflichtigen Personen und die Art der Anzeige sowie die notwendigen Erhebungen. Wichtig ist eine Klausel, wonach unter besonderen Verhältnissen auch andere Krankheiten im Verordnungswege für eine bestimmte Zeitdauer oder für bestimmte Gebiete der Anzeigepflicht unterworfen werden können. Das zweite Hauptstück, Vorkehrungen zur Verhütung und Bekämpfung der Krankheiten, regelt die Bekanntmachung des Krankheitsausbruches, die Absonderung Kranker, die Desinfektion, die Beschränkung der Wasserbenützung, des Lebensmittelverkehrs, die Abschließung und Räumung von Wohnungen, die Vertilgung von Tieren, Maßnahmen in bezug auf die Leichen, die Ueberwachung bestimmter Personen, Beschränkungen des Hausierhandels und der stehenden Gewerbebetriebe, das Verbot von Menschenansammlungen, die Schließung von Lehranstalten, Verkehrsbeschränkungen für Gegenstände und Menschen im Inland und gegenüber dem Ausland, endlich die Bestellung der erforderlichen Epidemieärzte. Das III. Hauptstück, Entschädigung und Bestreitung der Kosten, sieht den Ersatz von Sachschaden durch Desinfektion und amtliche Vernichtung sowie die Vergütung für den Verdienstentgang mittelloser Personen, wozu auch die Kleingewerbetreibenden, Kleingrundbesitzer und Kleinhändler gerechnet werden, vor. Der Verdienstentgang wird nach den Grundsätzen über die Gewährung von Krankengeld nach dem Krankenversicherungsgesetz entschädigt. Ferner werden Ruhe- und Versorgungsgenüsse für Aerzte und Pflegepersonen sowie deren Hinterbliebene nach Analogie der Pensionsvorschriften für Staatsbeamte gewährt. Es folgen die Bestimmungen über die Beteiligung des Staates an den Kosten und schließlich über die Gewährung von Prämien und Vergütungen für besondere Leistungen bei Bekämpfung der Krankheiten. Das IV. Hauptstück enthält die Strafbestimmungen, die recht milde sind. Das V. Hauptstück bringt unter der Ueberschrift „Allgemeine Bestimmungen" Vorschriften über die behördlichen Kompetenzen, die besonderen Befugnisse der Sanitätsorgane zu Eingriffen in die persönliche Freiheit und das Hausrecht, den Grundsatz der nicht aufschiebenden Wirkung aller Rechtsmittel, schließlich einen neuen Paragraphen im Strafgesetzbuch über die Gefährdung der Gesundheit durch übertragbare Krankheiten. Diese Bestimmung ist wegen ihrer Uneingeschränktheit von großer Bedeutung, da sie alle in Betracht kommenden Krankheiten, also z. B. auch die Geschlechtskrankheiten, umfaßt.

I. Kultus und Unterricht.

Dem Gebiete des Unterrichtswesens gehört die Verordnung vom 13. März 1913, RGBl. 45, an, durch welche an der technischen Hochschule der Reichshauptstadt eine besondere zweite Staatsprüfung für Schiffsbau und Schiffsmaschinenbau eingeführt wird. Es soll damit eine intensivere Pflege des Studiums dieser für die Zukunft unserer Seegeltung wichtigen Fächer angebahnt werden. Aus der Landesgesetzgebung sei das niederösterreichische Gesetz, LGBl. 136, erwähnt, welches die Kompetenzen in bezug auf die Ernennung der Volksschullehrer neu regelt.

Digitized by Google

Auf dem Gebiete des Kultus interessiert die Kundmachung vom 24. Juli 1913, RGBl. 15, über „die Abänderung zahlreicher Bestimmungen der evangelischen Kirchenverfassung vom 9. Dezember 1891". Es handelt sich dabei um die landesfürstliche Bestätigung von Beschlüssen der autonomen Generalsynoden. Weiter soll eine ihrer rechtlichen Bedeutung nach ziemlich unklare Kundmachung des Gesamtministeriums, RGBl. 44, angeführt werden, in der, „um etwaigen Zweifeln zu begegnen", mitgeteilt wird, daß durch die kirchlichen Anordnungen über die Befreiung von der Heiligung gewisser katholischer Feiertage eine Aenderung in der Begehung dieser Feiertage „für den Bereich der staatlichen Behörden, Aemter, Anstalten und Schulen" nicht eintritt. Die durchaus moderne Tendenz der päpstlichen Verfügungen hat also in Oesterreich nicht sehr viel Verständnis gefunden. Was aber diese Mitteilung im Reichsgesetzblatt zu suchen hat, ist nicht recht verständlich. Es sieht so aus, als ob sich ein Communiqué aus den offiziellen Zeitungen in das amtliche Organ für Gesetzespublikation verirrt hätte.

K. Finanzwesen.

Im Mittelpunkt des Interesses stand im Berichtsjahre der Gang der parlamentarischen Verhandlungen über den sog. kleinen Finanzplan, der eine Reihe von Steuergesetzen umfaßt, welche die dringendsten Bedürfnisse des Staates und im Wege der Ueberweisung auch der Länder decken sollen. Da diese Aktion aber mit Ende des Jahres noch zu keinem Abschluß gekommen ist, wenn man auch von der Verabschiedung der neuen Gesetze nicht mehr weit entfernt ist, so soll auf die Finanzreform noch nicht eingegangen werden. Daher ist über dieses wichtige Gebiet des Staatslebens nur wenig zu berichten.

Die Reichsgesetzgebung hat endlich einer seit vielen Jahren immer wieder erhobenen und immer wieder zurückgestellten Forderung sozialpolitischen und sozialethischen Charakters Rechnung getragen, indem sie das Zahlenlotto aufgehoben und an dessen Stelle eine Klassenlotterie eingeführt hat (RGBl. 94). Das staatliche Geldbedürfnis wird also einen Teil seiner Deckung künftighin nicht mehr auf die Spielwut der untersten Klassen der Bevölkerung, sondern auf den Spekulationsgeist der mittleren und oberen Stände aufbauen. Allerdings erfolgt die Beseitigung des Zahlenlottos nicht mit einem Schlage, sondern allmählich, und zwar pari passu mit der Steigerung der Erträgnisse der Klassenlotterie. Aber nach 10 Jahren muß auf alle Fälle mit dem amtlich organisierten Glücksspiel der ärmsten Schichten aufgeräumt sein.

Die Landesgesetzgebung hat auf dem Gebiete des Finanzwesens sehr ungleichartig gearbeitet. Die Einführung der Bierauflage in Böhmen im Wege des Oktrois ist bereits besprochen. Anzuführen ist weiter ein küstenländisches Gesetz, LGBl. 13, über eine Gemeindeabgabe vom Wertzuwachs von Liegenschaften in Triest. Eine analoge Abgabe für Land und Gemeinden hat auch Schlesien beschlossen, LGBl. 35. Das gleiche Kronland debutiert übrigens mit einer Landesabgabe von der Ausübung des Jagdrechts, LGBl. 28, und einer zweiten Landesabgabe für die Abhaltung von Tanzunterhaltungen, LGBl. 27.

L. Internationales Recht.

Von diesem soll zuletzt, aber nicht an letzter Stelle gesprochen werden. Die Gesetzgebungsmaschine war nämlich hier im Berichtsjahre besonders eifrig tätig. In erster Linie ist zu registrieren, daß die Ergebnisse der ersten beiden Haager Friedenskonferen-

Digitized by Google

zen endlich im Reichsgesetzblatt erschienen sind, 173—188. Es fehlt das Abkommen über den Prisenhof und die Deklaration zu Artikel 44 des Reglements zum Landkriegsrecht, da Oesterreich-Ungarn diesen Verträgen nicht beigetreten ist. In dem gleichen Stück des RGBl. erschienen dann auch eine Reihe von Schiedsverträgen, und zwar mit Portugal, den Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritannien und Brasilien, 189—192. Diese Verträge schließen alle gleichmäßig das Schiedsgericht in Fällen der Tangierung der vitalen Interessen, der Unabhängigkeit oder Ehre der Vertragspartner, und der Interessen anderer Mächte aus. Schließlich wird unter Nr. 193 das internationale Uebereinkommen betreffend die Befreiung der Spitalschiffe von den Hafengebühren kundgemacht. RGBl. 245 enthält dann eine Kundmachung über die Vorbehalte einzelner Mächte zu den Haager Verträgen; die Monarchie macht einen Vorbehalt in bezug auf die guides forcés.

Im RGBl. 26 wird das internationale Uebereinkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels, im RGBl. 33 die internationalen Uebereinkommen zur einheitlichen Feststellung bestimmter Regeln über (!) den Zusammenstoß von Schiffen sowie zur einheitlichen Feststellung bestimmter Regeln über Hilfeleistung und Bergung in Seenot kundgemacht.

RGBl. 64 publiziert die Washingtoner Verträge betreffend die Internationale Union zum Schutze des gewerblichen Eigentums und die internationale Markenregistrierung. Im Anschluß daran erscheint eine Novelle zum Markenschutzgesetz, RGBl. 65, und eine Verordnung über die internationale Markenregistrierung, RGBl. 66. Vorausgegangen war eine Verordnung des Gesamtministeriums, RGBl. 52, über die Einführung der österreichischen Markenschutzgesetze bei den Konsulargerichten. RGBl. 105 enthält die Verordnung des Handelsministeriums über die Kundmachung des Londoner internationalen Funkentelegraphenübereinkommens.

Außer diesen ganze Staatengruppen umfassenden Abmachungen sind noch zwei Verträge mit einzelnen Staaten zu erwähnen, und zwar der Handels- und Schiffahrtsvertrag mit Japan, RGBl. 118, und der Staatsvertrag mit Bayern zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen, RGBl. 243.

Vom verfassungsrechtlichen Standpunkt interessiert noch die Frage, inwieweit zu den einzelnen Verträgen die Zustimmung des Parlaments eingeholt worden ist. Die maßgebenden Verfassungsbestimmungen sind in Art. 6 des Staatsgrundgesetzes über die Regierungs- und Vollzugsgewalt enthalten (vgl. auch § 11 lit. a des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung). Danach schließt der Kaiser die Staatsverträge ab. „Zur Gültigkeit der Handelsverträge und jener Staatsverträge, die das Reich oder Teile desselben belasten oder einzelne Bürger verpflichten, ist die Zustimmung des Reichsrates erforderlich." Diese ist tatsächlich eingeholt worden für die Uebereinkommen betreffend den Schiffszusammenstoß und die Seenot, sowie betreffend den Markenschutz und für den Handelsvertrag mit Japan. Der Vertrag mit Bayern über die Doppelbesteuerung wurde auf Grund genereller gesetzlicher Ermächtigung abgeschlossen. Bei der Inkraftsetzung der übrigen internationalen Abmachungen hat der Reichsrat in keiner Form mitgewirkt. Bezüglich der Haager Beschlüsse ist offenbar der Gesichtspunkt maßgebend gewesen, daß sie keine Verpflichtungen für die einzelnen Staatsbürger, sondern nur für die Vertragsstaaten und deren Armeen und Seestreitkräfte enthalten. Der gleiche Gesichtspunkt gilt auch für das Uebereinkommen wegen Befreiung der Spitalschiffe von den Hafengebühren; hier kommt überdies in Betracht,

Digitized by Google

daß in Oesterreich die Haftengebühren nicht auf Gesetz beruhen. Das Uebereinkommen über den Mädchenhandel enthält neben Verpflichtungen für die Staatsverwaltungen die Verbindlichkeit zur Erlassung bestimmter Strafgesetze. Vor Erlassung derselben ist eine Bindung der Untertanen nicht gegeben. Immerhin wird der Gesetzgebung durch die Uebernahme dieser Verpflichtungen präjudiziert. Es fragt sich daher, ob hier nicht doch ein Fall des angeführten Art. 6 gegeben ist. Das Funkentelegraphenübereinkommen endlich kann aus dem Gesichtspunkte der parlamentarischen Zustimmung entraten, weil inhaltlich gleiche Vorschriften für das inländische Recht mit Berufung auf das Telegraphenregal stets im Verordnungswege erlassen werden.

Schließlich mag noch einer Rückwirkung des türkisch-italienischen Krieges auf Oesterreich gedacht werden. Durch Verordnung des Ministers des Aeußern, RGBl. 38, wurde die Konsulargerichtsbarkeit in Tripolis und Benghazi aufgehoben.

II. Die Verwaltungsreform.

Die im Jahre 1911 eingesetzte Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform (vgl. die Ausführungen in dem Bericht von Hauke) hat im Berichtsjahr eine ganze Reihe von großzügigen Arbeiten abgeschlossen und davon fünf mit detaillierten Vorschlägen ausgestattete Anträge der Oeffentlichkeit übergeben. Diese Berichte beziehen sich auf 1. die Reform der rechts- und staatswissenschaftlichen Studien, 2. die Vorbereitung und die Prüfung für den juristischen Konzeptsdienst der politischen und der Finanzverwaltung, 3. die Vor-, Aus- und Fortbildung der Staatsbeamten der besonderen fachlichen Dienstzweige der politischen Verwaltung, 4. die Entwicklung, den gegenwärtigen Stand und die Reform der Finanzverwaltung und 5. die Reform der Geschäftsordnung der Bezirkshauptmannschaften, die Feststellung von Grundsätzen für das Verfahren vor den politischen Behörden und die Kanzleireform bei diesen Behörden.

Die Reformkommission hat also die Frage der Ausbildung der Verwaltungsbeamten als ihre erste Aufgabe betrachtet, indem sie mit vollem Recht von der Erkenntnis ausging, daß die schönsten Reformen der Organisation und des Verfahrens wirkungslos bleiben müssen, wenn die Menschen, die darin tätig werden sollen, ihren Aufgaben nicht gewachsen sind. Leider ist, wie Hauke mit Recht befürchtet hat, der Einfluß der Kommission auf die Reform des Staatsdienstes ausgeblieben. Nach dem oben über die Dienstpragmatik Gesagten kann aber kein Zweifel darüber bestehen, daß die Durchführung der Reformaktionen unter den veränderten dienstlichen Verhältnissen mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben wird.

An die Vorschläge über die Vor- und Ausbildung der Beamtenschaft schließen sich dann Vorschläge über die Reform einzelner Gebiete der Verwaltung selbst.

Die Anträge sind nunmehr kurz vorzuführen und zu würdigen.

A. Die Reform der rechts- und staatswissenschaftlichen Studien.

Wenn die Anträge der Kommission mit der Reform des juristischen Hochschulunterrichts beginnen, so bietet dieser Ausgangspunkt Anlaß zu einigen Bemerkungen. Es entsteht nämlich die Frage, warum nicht, wenn schon überhaupt auf das Schulwesen eingegangen wird, auch die weiteren Unterstufen der Vorbildung mit in den Kreis der Betrachtung gezogen worden sind. Denn der Gesichtspunkt, daß es sich bei Elementar- und Mittelschulen

Digitized by Google

um allgemeine Bildungsanstalten, bei den Rechtsfakultäten aber um Fachschulen handelt, ist aus dem Grunde nicht ganz zutreffend, weil auch die Rechtsfakultäten im Verhältnis zu dem besonderen Beruf der Verwaltungsbeamten allgemeine Bildungsstätten für alle rechtsgelehrten Berufe darstellen. Tatsächlich finden sich auch in den Anträgen über die rechts- und staatswissenschaftlichen Studien Bemerkungen über die Gestaltung des Mittelschulunterrichts, die darauf abzielen, ihn der staatsbürgerlichen Erziehung in erhöhtem Maße dienstbar zu machen.

Die Vorschläge der Kommission über die Gestaltung der rechts- und staatswissenschaftlichen Studien (Referent Prof. Rauchberg), welche in dem Entwurf eines Gesetzes und einer Verordnung gipfeln, halten im allgemeinen an den durch die Studienreform von 1893 geschaffenen Grundlagen fest und suchen sie nur in einer Reihe von wichtigen Punkten einer gründlichen Um- und Ausgestaltung zu unterziehen. Vor allem wird an der Einteilung der Studien in einen rechtshistorischen Unter- und einen modernrechtlichen Oberbau nichts geändert. Ebenso bleibt es bei der intensiven Verbindung der juristischen und staatswirtschaftlichen Fächer. Endlich wird auch an der Mindestdauer von 8 Semestern nicht gerüttelt. Der Schwerpunkt der Reformvorschläge liegt in der Einteilung der Studien auf die einzelnen Semester, in der Ausgestaltung des Unterrichtes durch Hervorhebung der Uebungen und in der Neuordnung der Staatsprüfungen.

Die Studien sollen künftig nicht mehr in zwei Abschnitte, den rechtshistorischen und den modernrechtlichen, sondern in drei Teile zerfallen, in dem ein justizrechtlicher und ein staatswissenschaftlicher Studienabschnitt gebildet wird. Der neuen Gliederung liegt, dem Aufgabenkreis der Reformkommission entsprechend, der Gedanke zugrunde, mehr Raum für ein intensiveres Studium der staatswissenschaftlichen Fächer zu gewinnen. Aus diesem Grunde sind die letzten drei Semester den öffentlich rechtlichen und wirtschaftlichen Materien vorbehalten. Da nun die Justizfächer — bürgerliches Recht, Handelsrecht, Zivilprozeß, Strafrecht und Strafprozeß — ebenfalls mit weniger als 3 Semestern nicht auskommen können, so vollzieht sich die Stoffverschiebung ausschließlich auf Kosten des rechtshistorischen Abschnittes, der auf zwei Halbjahre reduziert wird. Durch die Verkürzung werden das römische, das deutsche und das Kirchenrecht gleichmäßig betroffen; die Vorlesung über österreichische Reichsgeschichte wird in eine solche über Verfassungsgeschichte verwandelt und in den staatswissenschaftlichen Studienabschnitt verlegt. Dieser ist es auch, der die wichtigsten Aenderungen erfährt, während der zweite herkömmlich judiziell genannte Abschnitt im wesentlichen dem bisherigen Studienprogramm für die betreffenden Fächer entspricht. Der staatswissenschaftliche Teil erfährt sowohl nach der juristischen als auch nach der wirtschaftlichen Seite hin bedeutsame Erweiterungen, indem Obligatkollegien einerseits über Verfassungsgeschichte, allgemeine Staatslehre und Völkerrecht. andererseits über Statistik eingeführt werden. Sehr bedeutend ist dann die Zahl der Fakultativvorlesungen, deren Abhaltung sichergestellt werden soll. Diese kommen übrigens auch dem judiziellen Abschnitt zugute. Es handelt sich um folgende Kollegien: Oesterreichisches Bergrecht, Urheberrecht, internationales Privat- und Verwaltungsrecht, gerichtliche Medizin einschließlich der Grundzüge der Psychiatrie, forensische Psychologie, Wirtschaftsgeschichte, Agrarrecht und Agrarpolitik, Gewerberecht und Gewerbepolitik, Handels- und Verkehrspolitik, Sozialpolitik und Sozialversicherung, österreichisches Finanzrecht, forensische Beredsamkeit, Staatsrechnungswissenschaft, Buchhaltungs- und Bilanzlehre, Grundzüge der Technologie.

Digitized by Google

Den Vorlesungen sollen Uebungen zur Seite gestellt werden, die mit schriftlichen Arbeiten verbunden sind. Sie müssen für fast alle Obligatkollegien abgehalten werden, sind aber nur für fünf zum Teil fest bestimmte (römisches Recht, bürgerliches Recht), zum Teil frei zu wählende Gegenstände obligatorisch. Da die Uebungen zu den Lehrverpflichtungen der Professoren gehören sollen, so ist diesen eine Entlastung in der Weise zugedacht, daß ihnen Assistenten zur Seite gestellt werden. Merkwürdigerweise soll diese Hilfstätigkeit in erster Linie akademischen Lehrern, nämlich den jüngeren Extraordinarien und den Privatdozenten übertragen werden. Zur Ergänzung ist dann auch an andere geeignete Personen, insbesondere jüngere Staatsbeamte, gedacht.

Der Nachweis genügender Uebungszeugnisse bildet die Vorbedingung für die Zulassung zu den Staatsprüfungen. Die Aenderungen, die hier vorgeschlagen werden, betreffen zunächst die Einordnung der Prüfungen in den Studiengang und dann die Gestaltung der Prüfungen selbst. In ersterer Beziehung wird auch die judizielle Staatsprüfung, die bisher nach Schluß der Gesamtstudien abzulegen war, zu einer Zwischenprüfung gemacht. Jeder Studienabschnitt erhält so seine eigene Schlußprüfung, so daß den Rechtsjüngern wenig Muße zu einer dem Studium abgewandten Lebensführung bleibt. Was die Einrichtung der Prüfungen anlangt, so ist die Einführung von Klausurarbeiten und eines Vortrages des Kandidaten zu Beginn der mündlichen Prüfung hervorzuheben. Die Aenderung der Obligatkollegien wirkt naturgemäß auch auf die Bestimmung des Prüfungsstoffes zurück.

Gegenüber dieser einschneidenden Reform der Staatsprüfungen wird an den Rigorosen nichts geändert.

Daß das charakteristische Merkmal dieser neuen Studienordnung in der Absicht gelegen ist, eine erhöhte unausgesetzte Beteiligung der Rechtshörer an den von der Hochschule gebotenen Bildungsgelegenheiten zu erzwingen, braucht nicht näher dargelegt zu werden. Die Reformanträge halten es auf Grund der bisher in Oesterreich gemachten Erfahrungen für notwendig und unbedenklich, die Lernfreiheit empfindlich einzuschränken. Sie hoffen, auf diese Weise, und darin liegt ja der eigentliche Zusammenhang mit den Aufgaben der Verwaltungsreform, eine in jeder Beziehung gründlichere Ausbildung der Studierenden zu erzielen.

Auf eine kritische Erörterung der Reformvorschläge soll hier des Raummangels wegen nicht eingegangen werden. Es wäre dabei auch erforderlich, auf die zahllosen Gegen- und Abänderungsvorschläge näher einzugehen, die wie die Pilze allenthalben aus dem Boden schießen. Nur das Eine muß wohl unter allen Umständen hervorgehoben werden, daß eine sorgfältige Ueberprüfung der im ganzen und im einzelnen gestellten Anträge nach der Richtung geboten erscheint, ob nicht die Influenzierung des Hochschulstudiums durch die Rücksicht auf die Bedürfnisse der staatlichen Verwaltung weiter geht, als die übrigen Aufgaben der Juristenfakultäten zu ertragen vermögen, ob also nicht von dieser Seite her größere oder geringere Abänderungen der Vorschläge unvermeidlich sind. Im übrigen will ich mich aber hier mit einer Verweisung auf die einschlägigen Aufsätze begnügen. Es sind mir bekannt geworden: Brockhausen, Neue Freie Presse vom 1. und 8. Juni, Henrich, Ztschr. f. Notariat u. fr. G. 48 und 50; Kleinwächter, Conrads Jahrbücher S. 233; Mauczka, Oe.Ger.Ztg. 42; Neumann-Ettenreich ebenda 40; Rauchberg, Neue Freie Presse Nr. 17531 und 17538; Ratzenhofer, Oe.Ger.Ztg. 48; Vogel, Jur. Bl. 32—34 und 44—45; Schwind, Oest. Rundschau 34, Bd., 3. H.; Wittmayer, Ztschr. f. Notariat 21, 26 und 27.

Digitized by Google

B. Vorbereitung und Prüfung für den juristischen Konzeptsdienst der politischen und der Finanzverwaltung.

Auch in diesem Gegenstand mündet der Bericht der Kommission (Referent Professor Rauchberg) in fertige legislatorische Operate, nämlich in zwei Verordnungsentwürfe aus, deren einer der politischen, deren anderer der Finanzverwaltung gewidmet ist. Beide Entwürfe stimmen in allen wesentlichen Punkten sachlich und formell überein, die Abweichungen betreffen nur geringfügige Verschiedenheiten, welche den besonderen Verhältnissen der beiden Ressorts Rechnung tragen.

Der Kernpunkt der vorgeschlagenen Reformen besteht in der Uebertragung eines bisher für den richterlichen Beruf angewendeten und voll erprobten Institutes auf den Verwaltungsdienst, des sog. „Vorbereitungsdienstes". Die Justiz hat es bisher als selbstverständlich betrachtet, daß ihre Jünger nicht unmittelbar nach Absolvierung des theoretischen Universitätsstudiums als selbständige Staatsorgane auf die Bevölkerung losgelassen werden können. Sie hielt vielmehr Einrichtungen für eine intensive und systematische Ausbildung der jüngeren Beamten nach einem bestimmten Programm für unbedingt erforderlich. In der Verwaltung dagegen begnügte man sich damit, die neu aufgenommenen Praktikanten nach einer raschen Unterweisung in der formalen Aktenbehandlung alsbald in den Dienst einzuteilen und zur Erledigung der Amtsgeschäfte heranzuziehen. Mochten sie zusehen, wie sie sich durch Geschicklichkeit und Fleiß die für den Dienst erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten schlecht und recht erwerben könnten.

Die unbefriedigenden Resultate dieser Methode führten zu dem naheliegenden Gedanken, die bewährten Einrichtungen der Justiz auf die Verwaltung zu übertragen. Dem richterlichen tritt nun ein Vorbereitungsdienst für die Verwaltung an die Seite, wobei allerdings die Scheidung nach den einzelnen Verwaltungszweigen beibehalten wird. Die Kommission konnte sich nämlich nicht entschließen, eine einheitliche Ausbildung für alle Administrativbeamten vorzuschlagen, indem sie an der vorhandenen Tradition festhalten will.

Auch jetzt soll auf die Verwertung der Arbeitskraft der Anwärter und auf die erzieherische Wirkung der praktischen Betätigung nicht verzichtet werden. Aber diese Beschäftigung wird vorwiegend unter den Gesichtspunkt der fachlichen Ausbildung gestellt. Sie erfolgt daher nach einem bestimmten Verwendungsplane, der die Einführung der Konzeptspraktikanten in die verschiedenen Zweige des Dienstes sicherstellen soll. Dabei muß aber die ganze dreijährige Dauer der Vorbereitungszeit nicht ausschließlich bei den Ressortbehörden vollstreckt werden. Es ist vielmehr vorgesehen, daß ein reichlicher Teil auch bei anderen staatlichen Behörden, bei autonomen Stellen und wirtschaftlichen Instituten absolviert werden kann.

Der praktischen Unterweisung tritt die theoretische Ausbildung an die Seite. In erster Reihe stehen alljährlich abzuhaltende Uebungskurse von zweimonatlicher Dauer, die von Verwaltungsbeamten und Hoch- bzw. Fachschullehrern abzuhalten sind. Ihr Zweck ist, ,,die Teilnehmer in der Rechtsanwendung zu schulen, ihre theoretischen Kenntnisse zu vertiefen, ihren Gesichtskreis zu erweitern und überhaupt jene Kenntnisse zu vermitteln sowie jene Eigenschaften zu entwickeln, die als Ziel der Ausbildung aufgestellt worden sind". Die Mittel zu diesem Zweck sind mündliche und schriftliche Referate über Rechtssachen mit anschließender Debatte, Besprechungen öffentlich-rechtlicher Entscheidungen, Vorträge über Spezialgebiete u. dgl. mit anschließender Debatte, Haus- und Klausurarbeiten, die

Digitized by Google

Besichtigung von Anstalten und wirtschaftlichen Betrieben. Jeder Praktikant muß mindestens einen Kurs absolvieren. Auch die jüngeren Konzeptsbeamten sollen zugezogen werden.

Neben den Uebungskursen ist der Besuch von staatswissenschaftlichen Seminarien und Spezialvorlesungen an der Universität vorgesehen.

Damit nun die Konzeptspraktikanten während des Vorbereitungsdienstes sich nicht selbst überlassen sind, wird ein besonders tüchtiger Beamter als Instruktor aufgestellt, dessen Obliegenheit es ist, die Anwärter in die ersten Kenntnisse der Praxis einzuführen und sie während der ganzen übrigen Zeit ständig zu überwachen und anzuleiten und auf diese Weise für eine möglichst fruchtbare Verwendung der Ausbildungszeit zu sorgen.

Ist auf diese Weise der Vorbereitungsdienst möglichst nutzbar vollstreckt, so müssen die Praktikanten nunmehr durch Ablegung einer strengen Prüfung ihren Befähigungsnachweis erbringen. Es muß dabei Rechenschaft abgelegt werden über „die Kenntnis des geltenden Rechtes“, den „Grad der allgemeinen juristischen Bildung und Geschäftsgewandtheit“, die „Kenntnis der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse“ sowie die „Fähigkeit, die Rechtsvorschriften richtig anzuwenden und geeignete Verfügungen zu treffen“. Die Prüfung ist schriftlich und mündlich. In ihrem ersten Teil sind zwei praktische Fälle zu bearbeiten. Der mündliche Teil beginnt mit einer im Anschlusse an die schriftlichen Arbeiten gestellten Frage, die in zusammenhängender Rede zu beantworten ist. Daran schließt sich die Prüfung aus den übrigen Gegenständen. Als Grundlage für das Urteil der Prüfungskommission dienen außer dem Prüfungsergebnis selbst die Beschreibung des Bewerbers durch den Instruktor und vier von diesem zensurierte Arbeiten des Kandidaten. An den Prüfungskommissionen nehmen auch Hochschullehrer, Räte des Verwaltungsgerichtshofes und der Finanzprokuraturen teil. Ferner sind Ministerialkommissäre vorgesehen, die eine fortlaufende Verbindung der Kommissionen mit der Zentralstelle bewirken sollen.

Schließlich ist noch zu erwähnen, daß auch die Weiterbildung der definitiven Beamten durch Ausgestaltung der Amtsbibliotheken, die zeitweilige Versetzung in Universitätsstädte, die Beurlaubung zum Hochschulbesuch, zu Studienreisen und zur Teilnahme an staatswissenschaftlichen Fortbildungskursen in Aussicht genommen wird.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die vorgeschlagenen Einrichtungen eine wesentliche Verbesserung der Ausbildung der Konzeptsbeamten gegenüber dem bisherigen Zustand zur Folge haben müssen. Selbstverständlich kommt alles darauf an, ob die praktische Handhabung der neuen Bestimmungen dem Geiste ihrer Verfasser entspricht, und den hohen Anforderungen an die Instruktoren und alle übrigen mit der Ausbildung der Konzeptspraktikanten dienstlich befaßten Beamten voll Genüge geleistet wird. Aber es liegt kein Grund vor, in dieser Richtung a priori eine übertriebene Skepsis zu entwickeln. Nur zwei Punkte seien hier noch kurz hervorgehoben. Einmal erscheint die auch von anderer Seite gerügte Bestimmung bedenklich, daß der Eintritt in den Vorbereitungsdienst normalerweise vor Ablauf von zwei Jahren nach der letzten theoretischen Staatsprüfung soll angesucht werden müssen. Damit ist die Möglichkeit einer gewissen Zeit freier Betätigung stark beschnitten, der Zudrang zur Staatskrippe amtlich organisiert. Der zweite Punkt betrifft die ablehnende Haltung der Reformkommission gegen eine im Schoße des Ministeriums ventilierte Absicht, ein Verzeichnis der Vorschriften, die Prüfungsgegenstand sind, unter Klassifizierung ihrer Wichtigkeit herzustellen und so von vornherein zu bestimmen, welchen Grad von Kenntnis der Kandidat in bezug auf die einzelnen Vorschriften aufweisen muß. Mag immerhin die projektierte Aufstellung im einzelnen verbesserungsbedürftig gewesen sein, jedenfalls wäre dadurch ohne

Digitized by Google

jeden sachlichen Nachteil eine bei der Unbegrenztheit des Stoffes sehr ersprießliche Konzentrierung der Arbeit der Prüfungsbewerber und -kommissäre erzielt worden.

C. Vor-, Aus- und Fortbildung der Staatsbeamten der besonderen fachlichen Dienstzweige der politischen Verwaltung (Techniker, Land- und Forstwirte, Aerzte, Veterinäre).

Die Vorschläge, welche die Reformkommission (Referent von Wittek) diesem Gegenstand widmet, sind nach Inhalt und Form von sehr verschiedener Tragweite. Das erklärt sich schon aus dem Umstand, daß hier ganz heterogene Zweige des Staatsdienstes zu einem Bericht zusammengefaßt sind, wobei die heute auf den einzelnen Gebieten bestehenden Einrichtungen zur Vor- und Ausbildung eine weitgehende Differenzierung in bezug auf Qualität und Intensität aufweisen. Das Elaborat der Kommission zerfällt daher auch in drei innerlich selbständige Teile, die nach der Art der Vorbildung des Personales gegliedert sind. Der erste Teil ist den Technikern, der zweite den Sanitätsbeamten, der dritte den Veterinärbeamten gewidmet.

Der weitaus größte Teil des Berichtes befaßt sich mit den Technikern, die ja der Zahl nach hinter den Rechtskundigen in erster Reihe für den Staatsdienst bedeutsam sind und bekanntlich das Streben aufweisen, den alteingesessenen Juristen immer mehr an Terrain abzugewinnen. Die Frage, wieweit diese Tendenzen berechtigt und daher bei der Reform der Verwaltung zu berücksichtigen sind, wird gestreift, aber späterer Erörterung vorbehalten.

Der in bezug auf den juristischen Konzeptsdienst von der Kommission befolgte Vorgang, die Vorstudien mit in den Kreis der Betrachtung einzubeziehen, wird auch bezüglich der Techniker eingehalten. Allerdings findet die Kommission, daß das technische Hochschulstudium weitaus nicht im gleichen Maße verbesserungsbedürftig sei, wie das rechts- und staatswissenschaftliche. Denn hier steht ja bereits die eingehende Regelung des Studienganges, insbesondere nach der Seite des Uebungswesens, in voller Blüte und findet auch in qualitativer Richtung die uneingeschränkte Anerkennung der Kommission. Die Monita erstrecken sich ausschließlich auf die staatswissenschaftliche Seite des technischen Hochschulstudiums, und daher bewegen sich auch die Vorschläge in der Richtung einer Ausgestaltung nach dieser Seite hin.

Zunächst ist aber die Frage zu beantworten, ob hier eine Unterscheidung zwischen dem Studiengang der Aspiranten auf Staatsanstellungen und jenen der übrigen Hörer getroffen werden soll. Die praktischen Schwierigkeiten einer derartigen Spaltung, die Erkenntnis der Zweckmäßigkeit eines höheren Grades freier Bewegung zwischen Beamtung und freien Berufen auf diesem Gebiet und andere Gesichtspunkte führen zur Belassung der einheitlichen Studienordnung. Die Folge davon ist, daß für alle Hochschüler eine Erweiterung der rechtlichen und wirtschaftlichen Ausbildung vorgeschlagen wird, wobei ein genaues nach den einzelnen Fachschulen und Studienabschnitten differenziertes Vorlesungsprogramm entworfen und schließlich in einem Verordnungsentwurfe eine daran anschließende Ausgestaltung der Prüfungen beantragt wird. Im Gegensatz zu den Vorschlägen über die rechts- und staatswissenschaftlichen Studien wird aber eine einschneidende Revision des technischen Hochschulunterrichtes unterlassen. Immerhin kann sich die Kommission doch der Anregung nicht enthalten, daß auch auf diesem Gebiete die rein theoretisch wissenschaftlichen Fächer zugunsten der praktischen Ausbildung eingeschränkt werden sollen.

Digitized by Google

Ist auf diese Weise das Hochschulstudium von vorneherein stark in den Dienst der Beamtenausbildung gestellt worden, so ist naturgemäß die Ausgestaltung der Aus- und Fortbildung der technischen Konzeptsbeamten wesentlich erleichtert. Sie kann sich nunmehr im großen und ganzen an die Vorschläge über die Aus- und Fortbildung der juristischen Konzeptsbeamten anlehnen, so daß mit Rücksicht auf den zur Verfügung stehenden Raum nur wenige Bemerkungen gemacht werden müssen.

Die Kommission beantragt zunächst eine Verordnung, „betreffend die Vorbereitung und Prüfung für den Staatsbaudienst", die ganz nach den oben besprochenen Mustern ausgearbeitet ist. Bezüglich der übrigen Zweige des technischen Dienstes, die zum Arbeitsgebiet der Kommission, der inneren Verwaltung, gehören, werden nur bestimmte Anregungen gegeben. Aus den Bestimmungen der angeführten Verordnung ist zunächst hervorzuheben, daß auch hier das zweijährige Höchstspatium zwischen Studienabschluß und Bewerbung um Aufnahme vorgeschrieben wird. Wurde diese nicht erforderliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit schon bezüglich der Juristen moniert, so muß dies um so mehr bezüglich eines Berufes geschehen, für den die Kommission selbst das Postulat der Freizügigkeit zwischen privater Betätigung und Beamtung aufgestellt hat. Allerdings wird die Durchführung des Prinzipes in der Verordnung selbst wieder alteriert, wobei es indes fraglich ist, ob mit Absicht oder infolge Uebersehens. Autorisierte Ziviltechniker sind nämlich vom Vorbereitungsdienst befreit und demzufolge entrinnen sie auch der für dessen Antritt vorgeschriebenen Präklusivfrist. Der Vorbereitungsdienst für die Baupraktikanten wird normal mit zwei Jahren festgesetzt. Ein Jahr hievon kann auch in anderen staatlichen und privaten technischen Diensten verbracht werden. Uebungskurse werden vorgesehen, aber nicht mit der gleichen Bedeutung ausgestattet, wie bei den rechtskundigen Beamten. Die Dienstprüfung, welche den Vorbereitungsdienst abschließt, ist in der gleichen Art aufgebaut, wie für die Juristen. Der Stoff ist nach den Fächern: Bauingenieurfach, Wasserbau, Hochbau, Maschinenbau und Kulturtechnik verschieden abgegrenzt; der Hauptwert wird auf die Beherrschung der einschlägigen Vorschriften und die Fähigkeit ihrer Anwendung gelegt. Bezüglich der Fortbildung der bereits angestellten Staatstechniker werden analoge Bestimmungen wie für die Juristen getroffen.

Was die besonderen technischen Dienstzweige anbetrifft, so beschränkt sich die Kommission im wesentlichen auf die Wiedergabe der geltenden Vorschriften nach den verschiedenen Ressorts und Dienstgruppen. In einzelnen Punkten werden im Anschluß an diese Darstellung mehr oder minder weitgehende Aenderungen beantragt, wobei wieder die Ausgestaltung des staatswissenschaftlichen Unterrichtes besonderer Beachtung begegnet.

Bezüglich der Sanitätsbeamten (Amtsärzte) legt sich der Bericht der Kommission eine gewisse Reserve auf, indem er sich damit begnügt, „ohne das Wesen der bisherigen Ausbildung zu berühren, lediglich an das Gegebene verbessernd anzuknüpfen und im Rahmen der bestehenden Einrichtungen diese zu ergänzen und auszugestalten".

Zunächst handelt es sich darum, die Einrichtung des medizinischen Hochschulstudiums mit der Gestaltung der sog. Physikatsprüfung in einen besseren Einklang zu bringen. Die letztere soll nicht mehr, wie bisher, eine erweiterte Wiederholung der Universitätsprüfungen sein. Es werden daher alle Gegenstände über Bord geworfen, die bereits an der Hochschule geprüft worden sind. An deren Stelle treten die für den Dienst erforderlichen Kenntnisse. Demgemäß umfaßt die amtsärztliche Prüfung: Hygiene

Digitized by Google

unter besonderer Berücksichtigung der Bakteriologie mit Einschluß der Fleischbeschau und der Zoonosen, Sanitätsgesetzkunde, Grundzüge der Sozialversicherung, gerichtliche Medizin mit Einschluß der forensischen Psychologie, Unfallskunde und Unfallsbegutachtung, endlich Pharmakognosie und Toxikologie.

Da die erforderliche Vorbildung in diesen Fächern durch die normale Studienordnung nicht sichergestellt ist, wird von den Bewerbern um den amtsärztlichen Dienst eine Erweiterung ihrer Hochschulstudien gefordert. Freigestellt bleibt, ob die bezüglichen Vorlesungen während der fünfjährigen Studiendauer oder in einem eigenen Nachsemester besucht werden. Die Spezialvorlesungen beschränken sich übrigens nicht auf die Gegenstände der Dienstprüfung, sondern gehen noch über diesen Rahmen besonders in der Richtung der sog. „sozialen Medizin" hinaus. Ueber alle Vorlesungen sind Einzelprüfungen (Kolloquien) abzulegen. Hervorzuheben ist, daß die Kommission es sich an dieser Stelle versagt hat, das ganze medizinische Studium den Bedürfnissen der staatlichen Verwaltung anzupassen, obwohl gelegentlich auch hier wieder der Gedanke daran ventiliert wird.

Neu geregelt wird endlich auch der Vorbereitungsdienst. Er ist dreijährig und beginnt mit einer einjährigen Spitalspraxis. Die restlichen zwei Jahre werden zur praktischen Ausbildung in bestimmten Instituten und Anstalten verwendet. Nach behördlichem Ermessen kann in diese Zeit auch ärztliche Privatpraxis oder eine sonstige ärztliche Verwendung bis zu einem Jahre eingerechnet werden. Erwähnenswert ist, daß die Präklusivfrist für die Bewerbung um Zulassung zum Vorbereitungsdienst nicht wiederkehrt. Ueberhaupt ist die ganze Ausbildung viel weniger bureaukratisch geordnet. Es wird ausdrücklich hervorgehoben, daß die graduierten Aerzte keine Praktikanten sind und bis zu ihrer Anstellung außerhalb des dienstlichen Verbandes stehen.

Für die Fortbildung der Amtsärzte wird in doppelter Weise gesorgt. Einmal werden periodische Fortbildungskurse vorgesehen. Dann wird ausdrücklich gegen die Bestrebungen Stellung genommen, den Amtsärzten die Privatpraxis, ihre beste Lehrmeisterin, zu entziehen.

Noch rascher wie bei den Amtsärzten gelangt die Kommission bei den Veterinärbeamten (Amtstierärzten) zum Schlusse ihrer Betrachtungen. Sie erachtet die bestehenden Einrichtungen für die Heranbildung dieser Organe als vollkommen auf der Höhe und beschränkt sich daher auf einige wenige Vorschläge in bezug auf die Amtsprüfung, die Einrichtung von Fortbildungskursen und Konferenzen im Ministerium.

D. Bericht über die Entwicklung und den gegenwärtigen Stand der österreichischen Finanzverwaltung sowie Vorschläge zur Reform dieser Verwaltung.

Wie schon aus der Ueberschrift dieser mehr wie 200 doppelspaltige Folioseiten umfassenden Denkschrift (Referent Prof. Redlich) hervorgeht, liegt hier eine historisch und statistisch fundierte, außerordentlich gründliche Arbeit vor, deren Bedeutung daher ebensosehr in dem deskriptiven und kritischen Teil als in den darauf fußenden Reformanträgen beruht. Das zuerst gelieferte Material umfaßt in 3 Abschnitten (Geschichte, gegenwärtige Organisation, Statistik des Personals und der Kosten) die größere Hälfte der Arbeit; da auf diese hier nicht weiter eingegangen werden kann, soll nur bemerkt werden, daß diese Darstellung mit

Digitized by Google

Rücksicht auf ihre Vollständigkeit und Uebersichtlichkeit eine sehr wertvolle Bereicherung der österreichischen Verwaltungsliteratur darstellt.

Den eigentlichen Aufgaben der Kommission wendet sich der 4. Abschnitt zu, der im Anschluß an die Aufbereitung des Materials mit der Kritik einsetzt und diese zu eingehenden Reformanträgen verwertet. Zum Schluß sind die Thesen angeführt, die auf Grund der Beratungen der Kommission von ihr beschlossen worden sind.

Diese Thesen bilden den Gegenstand des folgenden Berichtes. Da sie nur im Zusammenhang mit den Ausführungen des Berichterstatters verstanden werden können, ergibt sich von selbst die Gelegenheit, auf die textlichen Darlegungen Bezug zu nehmen.

Die Anträge der Kommission gliedern sich nach A. Organisation, B. Kompetenzen, C. Methoden und Verfahren der Finanzbehörden und D. Allgemeine Vorschläge für eine ökonomische Reform des Finanzdienstes.

Die bisherige Organisation der österreichischen Finanzverwaltung ist dadurch charakterisiert, daß das direkte Steuerwesen in der unteren und mittleren Instanz mit den politischen Behörden in Verbindung gebracht ist, während die übrigen Zweige, und zwar die indirekten Steuern, die Gebühren und die Monopole (Tabak, Salz, Lotto) von selbständigen Finanzbehörden verwaltet werden. Die Anträge der Kommission gehen nun dahin, die faktisch immer mehr und mehr äußerlich und darum unorganisch gewordene Verbindung mit den politischen Behörden vollständig zu lösen. Die bisher den Bezirkshauptmannschaften angegliederten Steuerreferate sollen aber nicht einfach in ihrer bisherigen Gestalt und Zahl verselbständigt, sondern für mehrere (2—4) politische Bezirke zu größeren Finanzbehörden I. Instanz (vom Berichterstatter in Anlehnung an bestehende Spezialbehörden für die größeren Städte als „Steueradministrationen" bezeichnet) ausgestaltet werden. In diesen Behörden sollen auch die Finanzbezirksdirektionen und Finanzinspektorate, die bisherigen Behörden für die indirekten Steuern, aufgehen. Selbständig bleiben danach in der untersten Instanz nur die Behörden für die Gebührenbemessung, bei denen eine möglichst durchgreifende Konzentrierung vorgeschlagen wird. Die bestehende weitgehende Zersplitterung der Finanzbehörden I. Instanz erscheint der Kommission mit Rücksicht auf die Ausgestaltung der Verkehrsmittel als überlebt, dabei aber höchst unökonomisch und auch für die vielseitige Ausbildung des Personals denkbar unvorteilhaft.

Auch für die untergeordneten, sog. „ausübenden Aemter" und das Exekutivpersonal, die Finanzwache und die sog. technische Finanzkontrolle, werden weitgehende Reformanträge gestellt. Die Steuerämter verlieren mit Rücksicht auf die Ausgestaltung des Postsparkassenverkehrs ihre Bedeutung als staatliche Einnahme- und Ausgabekassen immer mehr zugunsten der Postämter. Sie können daher stark reduziert werden, besonders wenn ihre Funktion als gerichtliche Depositenkassen durch Schaffung entsprechend zentralisierter Spezialämter für diesen Dienstzweig aufgehoben wird. Gänzlich entbehrlich werden angesichts der im Zuge befindlichen Zahlungsreform durch Konzentrierung des staatlichen Zahlungsdienstes bei der Post die bestehenden Finanzlandeskassen.

Die Finanzwache soll in zwei Dienstkörper zerlegt werden, in eine bewaffnete Grenzwache für den Zoll- und Grenzdienst und in ein unbewaffnetes Finanzkontrollpersonal für das Inland. Gleichzeitig wird zur Vereinfachung der Organisation eine Unterordnung des letzteren unter die neuen Finanzbehörden I. Instanz bei gleichzeitiger Aufhebung der Zwischenstellen beantragt.

Digitized by Google

Die technische Finanzkontrolle, d. h. die chemisch-technisch vorgebildeten Beamten für die großen indirekten Produktionssteuern (Branntwein, Bier, Zucker, Mineralöl) erscheint der Kommission mit Rücksicht auf die geänderte Erhebungsform (Fabrikatsteuer) zum größten Teil entbehrlich und demgemäß sehr stark reduzierbar.

Auf ein ganz anderes Gebiet gehört der letzte Vorschlag in bezug auf die Organisation, die Einführung einer selbständigen Generaldirektion für die Verwaltung des Salzmonopols. Derartige Generaldirektionen bestehen bereits für das Tabakgefälle, das Lotteriemonopol und den Grundsteuerkataster. Der Referent hatte auch eine Generaldirektion für die Zölle vorgeschlagen. Die Kommission beschränkte diese Verwaltungstype, allerdings ohne an der Generaldirektion für den Grundsteuerkataster zu rütteln, anscheinend auf die wirtschaftlichen Betriebe. Dabei wird stets daran gedacht, diesen Direktionen nicht etwa eine vollkommen selbständige Oberleitung ihres Verwaltungszweiges zu belassen, vielmehr bleibt es bei einer Oberaufsicht des Finanzministeriums und demgemäß bei dem Bestand von Ministerialdepartements, denen diese Oberaufsicht zusteht.

Diese Lösung ist meines Erachtens eine Halbheit. Ich halte diesen Dualismus der Zentralverwaltung mit seinen unvermeidlichen Reibungen und gegenseitigen Störungen für unzweckmäßig. Richtiger würde die Generaldirektion in eine feste Verbindung mit dem Ministerium gebracht werden, in der Art, daß sie in gewissen ministeriellen Agenden einfach als Sektion des Ministeriums fungiert. Der Generaldirektor wäre auf diese Weise unmittelbar dem Minister unterstellt. Uebrigens eine Organisationsform, die nicht nur für das Finanzressort, sondern auch für die meisten übrigen Ressorts Bedeutung besitzt. Ich verweise nur auf das Gesundheitswesen (Reichsgesundheitsamt), die Sozialversicherung (Reichsversicherungsamt), das Postwesen (Generalpostdirektion) usw.

Die Vorschläge in bezug auf die Kompetenzen beziehen sich auf eine Entlastung des Finanzministeriums durch Abgabe unmittelbarer Verwaltungsagenden behufs Förderung der Initiative und legislativen Tätigkeit der Zentralstelle, auf die planmäßige Erweiterung der Vollmachten der einzelnen Instanzen in der Richtung nach unten hin, auf eine weitgehende Verminderung der Rechnungszensur, welche durch die zu hypertrophischer Entfaltung gelangten Fachrechnungsdepartements geübt wird. Ferner soll die gesamte Steuerexekution, die heute zum Teil den politischen Behörden zusteht, den Finanzbehörden übertragen werden, wobei auch die ziemlich mangelhaft fungierende Exekutionstätigkeit der Stadtmagistrate verstaatlicht werden soll.

Sehr verschiedenartige Vorschläge werden unter den Ueberschriften „Methoden und Verfahren der Finanzbehörden" und „Allgemeine Vorschläge für eine ökonomische Reform des Finanzdienstes" zusammengefaßt. Den untergeordneten Hilfs- und Vollzugsdienst betrifft die Einführung moderner mechanischer Behelfe im Kanzleiwesen, die weitere Heranziehung des Postsparkassenverkehrs für die Einnahmen und Ausgaben, die Reform der Manipulation im Gebührenbemessungsverfahren u. dgl.. Dem Rechtsverfahren gilt die postulierte Reform des Zoll- und Gefällstrafverfahrens, der Veranlagung der Personaleinkommen- und Erwerbsteuern, der Grundsteuerabschreibungen bei Elementarschäden. Weiter wird gefordert die „allgemeine Verringerung der vielfach zu weit gehenden Kontrollmaßregeln, insbesondere bei der Verwaltung der indirekten Steuern" (z. T. schon im Zusammenhang mit der Reorganisation des Exekutivpersonals berücksichtigt), die „Ersetzung der Zensur durch geeignete billigere Inspektionsmethoden". Die Ausgestaltung des Inspektionsdienstes soll aber nicht nur Rech-

Digitized by Google

nungskontrollzwecken dienen, es wird vielmehr die „Einführung einer verschiedenartig gegliederten Zentralinspektion als Grundlage für die oberste Leitung der gesamten Finanzverwaltung" gefordert. Hiezu erlaube ich mir die Bemerkung, daß ein sachgemäß gestalteter Inspektionsdienst gewiß jeder Zentralbehörde als Ergänzung für ihre sonstigen Wahrnehmungsmittel sehr wertvolle Dienste leisten kann; jedoch ist es nicht leicht denkbar, daß dadurch der schriftliche Verkehr zwischen der Ober- und den Unterinstanzen in sehr erheblichem Maße ersetzt werden könnte. In dem Referat ist dieser Zentralinspektion auch die Aufgabe einer gewissen Ueberwachung der nicht dem Finanzressort angehörigen Behörden zugedacht. In der gleichen Richtung bewegt sich die These: „Einführung einer wirksamen Kontrolle über den Staatsvoranschlag im Finanzministerium". Gemeint ist damit die Prüfung der Ressortpräliminarien, soweit sie sich im Rahmen der bisherigen Ausgaben halten, ferner die Kontrolle über die Einhaltung der Kredite. Nun ließe sich gewiß von vornherein gegen diese Erweiterung des Einflusses der Finanzverwaltung auf die gesamte Staatsgebarung nicht viel einwenden. Aber es ist eine bereits notorische Tatsache, daß sich das österreichische Finanzministerium ohnehin schon zu einer Art Oberinstanz über alle anderen Ministerien entwickelt hat. Dagegen kann kaum behauptet werden, daß diese präponderierende Stellung sichtbare ökonomische Resultate erzielt hat. Wohl aber wird allgemein über eine bedenkliche Hemmung der Verwaltungsinitiative durch die Komplizierung des Geschäftsganges und durch die Einflußnahme eines nicht sachverständigen Faktors geklagt. Ob es da geboten erscheint, diese Ingerenz ohne besondere Garantien für eine zweckentsprechende Handhabung noch extensiv und intensiv zu verstärken?

Eine Reihe von Anträgen bezieht sich auf eine Verbesserung der Leistungen des Personals, insbesondere der Konzeptsbeamten. So wird auf die Vereinfachung des Geschäftsganges innerhalb der Finanzbehörden und in ihrem gegenseitigen Verkehr Gewicht gelegt; es soll das aktenmäßige Verfahren zugunsten mündlicher Verhandlungen eingeschränkt werden; es soll eine Neuabgrenzung der Konzeptsarbeiten von den manipulativen Arbeiten durchgeführt, für einfachere und periodisch wiederkehrende konzeptive Arbeiten sollen nicht akademisch gebildete Beamte herangezogen werden; es soll die Finanzstatistik durch Einrichtung einer planmäßigen Zentralleitung im Finanzministerium verbessert werden.

Zu dem Plan, die Konzeptsbeamten durch entsprechend ausgebildete Hilfsbeamten zu entlasten, seien einige Bemerkungen gestattet. Eine derartige Reform wäre aus sachlichen und ökonomischen Gründen sehr zu begrüßen. Aber ohne eine damit verbundene Reform des Konzeptsdienstes selbst wäre doch nicht viel gewonnen. Nun berührt der Bericht diese Frage allerdings im Vorbeigehen, indem er nach preußischem Muster eine größere Selbständigkeit der jüngeren, einem Departement zugeteilten Beamten empfiehlt. Vielleicht wäre hier eine eingehendere Untersuchung am Platze gewesen. Meines Erachtens wenigstens liegt einer der Schwerpunkte der ganzen Verwaltungsreform in einer Hebung der Selbständigkeit und damit Leistungsfähigkeit und Verantwortlichkeit der Verwaltungsbeamten. Nun glaube ich aber, daß nichts Ganzes herauskommt, wenn neben den beiden angeführten Maßnahmen eine Rückkehr zu dem früheren System großer Departements, besonders auch im Ministerium, gefordert wird. Vielleicht erscheint es doch zweckmäßiger, ganz zum preußischen System überzugehen. Dort gibt es überhaupt keine Departements, sondern jeder dauernd angestellte Konzeptsbeamte ist Dezernent, der über einige nicht akademisch gebildete Bureaubeamte als

Digitized by Google

seine „verlängerten Arme" verfügt. Also Aufhebung der Departements, individuelle Zuteilung der neuen Konzeptsgehilfen. Bei den Gerichten ist dieses System ja auch in Oesterreich schon längst, und zwar, wie ein Vergleich der jungen Richter mit ihren Kollegen von der Verwaltung zeigt, sehr zum Vorteil der ersteren verwirklicht. Daß dieses System ökonomisch ist, ergibt sicht schon aus dem grundsätzlichen Entfall des Departementsvorstandes und der bedeutenden Reduzierung der Konzeptsbeamten. Aber auch eine nachteilige Zersplitterung der Agenden ist nicht zu befürchten. Denn ein selbständig gestellter tüchtiger Verwaltungsbeamter, mit der nötigen Zahl von Hilfskräften ausgestattet, kann in vielen Fällen soviel leisten wie ein ganzes Departement mit seiner nutzlosen Kraftvergeudung. Und selbst wenn eine Verdoppelung der Abteilungen erforderlich wäre, so würde sie doch durch die Halbierung des Personales reichlich aufgewogen.

An ganz große Reformaufgaben rühren die Kommissionsanträge schließlich, wenn sie eine methodische legislatorische Verbesserung des materiellen Finanzrechtes verlangen. Hier wären allerdings mit die größten Lorbeeren für eine Verwaltungsreform zu holen.

E. Erlassung einer Geschäftsordnung der Bezirkshauptmannschaften und Feststellung von Grundsätzen für das Verfahren vor den politischen Behörden.

Ueberwiegt in dem Bericht über die Finanzverwaltung die rückwärtsschauende und kritische Seite, so tritt die Kommission mit den Anträgen über die Neuordnung der politischen Verwaltung (Referent Freiherr von Schwarzenau) mitten in die Lösung der ihr gestellten Aufgaben hinein. Hier wird wieder ein formell abgeschlossenes legislatorisches Operat geliefert, welches nach der Meinung der Kommission sofort zum geltenden Recht erhoben werden könnte [1]).

Wie schon der oben bezeichnete Gegenstand des vorgelegten Entwurfes einer Ministerialverordnung zeigt, werden zwei heterogene, wenn auch gewiß zusammenhängende Fragenkomplexe der Neuregelung unterzogen. Gegenüber den Ausführungen des Kommissionsberichtes muß daher hervorgehoben werden, daß jeder der beiden auch nach der Paragraphierung selbständigen Teile des Verordnungstextes vollkommen getrennt betrachtet und behandelt werden kann.

Nach diesem Gesichtspunkt soll zunächst der erste Teil, die Geschäftsordnung der Bezirkshauptmannschaften (Behörden der I. Instanz der inneren Verwaltung), kurz besprochen werden. Der Titel ist viel zu eng gefaßt; der Inhalt geht weit über eine Ordnung der Geschäftsführung der Bezirkshauptmannschaften hinaus. Zunächst in hierarchischer Beziehung, indem die Kommission selbst die Anwendung der Grundsätze der Geschäftsordnung auch seitens der Mittel- und Zentralstellen der „politischen" und Schulbehördenorganisation voraussetzt. Dann aber vor allem in sachlicher Beziehung. Noch unter den Begriff einer Geschäftsordnung kann man es vielleicht fassen, daß die Verordnung nicht nur die Kanzleiführung und das Aktenwesen, sondern die gesamte innere Organisation der behandelten Behördentype neu gestalten will. Sicherlich aber gehen die allgemeinen Bestimmungen über die Aufgaben der Behörden und ihrer Organe über diesen Rahmen hinaus. Bringen sie doch einen sehr beherzigungswerten Kodex der Pflichten der politischen Beamten,

1) Eine eingehende kritische Erörterung der Vorschläge wird Referent in der Oesterreichischen Zeitschrift für öffentliches Recht bringen.

Digitized by Google

der ihnen als eine Art Brevier mit auf den Weg gegeben werden soll. Hervorzuheben ist aus diesem Führer insbesondere die Anleitung zu unermüdlicher Initiative, an der es tatsächlich der heutigen Beamtenschaft der österreichischen Verwaltung in sehr bedauerlichem Umfang gebricht.

Initiative ist es auch, die neben einer Beschleunigung und sachlichen Verbesserung der Verwaltungstätigkeit durch die Neugestaltung der inneren Organisation als wichtigstes Ziel erreicht werden soll. Mit ausgezeichnetem organisatorischem Blick wird erkannt, daß jede administrative Aufgabe am sichersten erfüllt wird, wenn ein besonderer Träger hiefür aufgestellt ist. Dieses Organ soll nun vollkommen zweckmäßig der Vorstand der Behörde sein. Um aber seiner neuen Rolle gerecht zu werden, bedarf er der Entlastung von der ihm bisher aufgeladenen Approbation aller seitens der Bezirkshauptmannschaft ausgehenden schriftlichen Erledigungen. Das Mittel hiefür ist die grundsätzliche Enderledigung der behördlichen Akte durch die zugeteilten Konzeptsbeamten, die sonach mit Ausnahme der im Vorbereitungsdienst stehenden nicht nur als Referenten, sondern auch als Dezernenten fungieren. Dabei wird auch das Problem der Stellung der nichtjuristischen fachkundigen Beamten (Techniker, Aerzte, Tierärzte usw.) in der richtigsten und einfachsten Art gelöst. Auch diese sind Dezernenten. Nur im Falle des Zusammenwirkens zwischen „rechts"- und „fachkundigen" Beamten wird die Approbation des Amtsvorstandes mit einer gewissen Aengstlichkeit festgehalten. Hervorzuheben ist noch, daß die Verleihung einer selbständigen Amtsbefugnis an die zugeteilten Beamten keinen gesetzlichen Hindernissen begegnet, da durch das Ueberwachungs- und Anweisungsrecht des Amtsvorstandes die Unter- und Ueberordnung grundsätzlich gewahrt bleibt.

Die besprochene Regelung stimmt also im Effekt mit jenen Vorschlägen überein, die oben zu dem Bericht über die Finanzverwaltung angemerkt wurden. Nachdem diese Bahn einmal seitens der Kommission betreten worden ist, mag vielleicht die Hoffnung berechtigt sein, daß die skizzierten Gedankengänge auch in ihrer selbständigen organisatorischen Bedeutung voll zur Anerkennung gelangen. Nicht nur als Mittel der Entlastung der höheren Beamten, sondern als Selbstzweck muß die Befreiung der Beamtenschaft von ewiger Bevormundung erkannt werden. Indem die in Rede stehende Vorlage diesen Zusammenhang bereits zu erfassen beginnt, muß sie folgerichtig auch zu dem noch nicht gezogenen Schluß führen, daß auch den höheren Behördenstufen, den Landes- und Zentralstellen, eine derartige Neugestaltung der inneren Organisation dringend nottut.

Die Konsequenz der Beschränkung der Zahl der Bearbeiter einer und derselben Sache ist natürlich eine wesentliche Beschleunigung des Geschäftsganges. Eine weitere Folge ist aber auch, daß nur auf diese Weise der mit Recht in den Vordergrund gestellte Grundsatz der Mündlichkeit praktisch zum Durchbruch gelangen kann, weil die bisher in jedem einzelnen Fall gegebene Notwendigkeit der Approbation des Amtschefs ein mündliches Verfahren vollkommen frustrierte.

Ungeachtet ihres sehr erheblichen praktischen Wertes sollen die dem Raum nach überwiegenden Bestimmungen über den schriftlichen Verkehr der Bezirkshauptmannschaft in diesem Zusammenhang nur kurz berührt werden. Es handelt sich dabei um die Einführung der sog. Kielmannseggschen Kanzleiordnung, die — wie es scheint — sehr sachgemäß ausgestaltet werden soll. Die dadurch erreichte wesentliche Vereinfachung und Beschleunigung des Schreibwerks hat die günstige Rückwirkung, daß das Kanzleipersonal in erhöhtem Maße für die sachliche Erledigung einfacherer Massengeschäfte verfügbar wird

Digitized by Google

und demgemäß teils zur werktätigen Unterstützung der Konzeptsbeamten teils zu vollkommen selbsttätiger Arbeit herangezogen werden kann. Eine derartige Hebung der Stellung und damit der Kräfte des Kanzleipersonals hat schließlich die weitere Folge, daß sich die Zahl der Verwaltungsbeamten zugunsten dieser Kategorie wesentlich vermindern läßt. Als nächstes Ziel schwebt der Kommission vor, an Stelle des bisherigen Verhältnisses zwischen Verwaltungsbeamten (Juristen) und Kanzleiorganen von 70 : 30 ein solches von 40 : 60 zu erreichen. Wie weit übrigens in dieser Richtung schließlich gegangen werden kann, zeigen die sächsischen Amtshauptmannschaften mit einer Relation von 20 : 80! Schließlich ist noch zu erwähnen, daß besondere Inspektionsbeamte als Zwischenglied zwischen den Bezirkshauptmannschaften und den Landes(mittel)behörden dienen sollen. Ihre Aufgabe ist die Ueberwachung der Ein- und Durchführung der neuen Reformen sowie der Tätigkeit der Unterbehörden in ihrem ganzen Umfang. Diese unmittelbare Fühlungnahme der Instanzen ist gewiß für beide Teile von großem Wert. Daneben sollte meines Erachtens aber auch die Inspektion der Unterbehörden in bezug auf einzelne Verwaltungszweige durch die bezüglichen Dezernenten der Landesbehörde ins Auge gefaßt werden.

Der gute Geist, der in dem ersten Teil des Verordnungsentwurfes gewaltet und zu so gesunden Grundsätzen für die Organisation und den Geschäftsgang geführt hat, ist auch in dem zweiten Teil nicht zu verkennen, in welchem „Grundsätze des Verfahrens vor den politischen Behörden" aller Instanzen festgelegt werden sollen. Der Erfolg allerdings wird schon dadurch beeinträchtigt, daß hier von vornherein kein Ganzes sondern eben nur — allerdings ziemlich eingehende — „Grundsätze" geboten werden. Diese Selbstbeschränkung hat natürlich ihre besonderen Motive, deren Lektüre zugleich Aufschluß über die nicht zu verkennenden schweren Mängel dieses Reformversuches gibt.

Die Kommission war sich nämlich klar darüber, daß eine befriedigende Regelung des Verwaltungsverfahrens nur im Gesetzeswege möglich ist. Sie hat auch vor, diesen Weg zu beschreiten, d. h. einschlägige Vorschläge zu erstatten. Das vorliegende Operat soll nun aber bereits in dem rascher gangbaren Wege der Verordnung jene Verbesserungen bringen, die ohne Gesetz erzielt werden können. Es läßt sich nicht leugnen, daß die Kommission oder genauer gesagt der Referent in interessanter Weise die rechtliche Durchführbarkeit seiner Vorschläge zu begründen versucht. Es wird nämlich dargelegt, daß durch die Verordnung neue Rechtsnormen nicht geschaffen werden. Denn ein Teil der Bestimmungen wiederhole einfach Gesetzesvorschriften. Soweit es sich ferner um Ermessenssachen handelt, soll eine Norm aus der vorkonstitutionellen Zeit die legislative Basis für Durchführungsvorschriften abgeben. In bezug auf die Rechtssachen aber würden einerseits nur Bindungen der Behörde zugunsten der Parteien geschaffen, andererseits eine Verarbeitung der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes über die „wesentlichen Formen des Administrativverfahrens" vorgenommen, also geltendes Juristenrecht rezipiert.

Ich will in diesem Zusammenhange mit den bezüglichen Ausführungen nicht rechten und nur bemerken, daß leider aus den Erläuterungen nicht zu entnehmen ist, welche Gesichtspunkte im Schoße der Kommission gegenüber den Anschauungen des Referenten geltend gemacht wurden. Daß alles einstimmige Billigung gefunden hätte, erscheint mir undenkbar. Etwas muß indes hervorgehoben werden. So harmlos auf der einen Seite der rechtliche Charakter der „Grundsätze" nach obigem hingestellt wird, so gering ist auf der anderen Seite die Diskretion, mit welcher der Entwurf die wichtigsten Rechtsfragen des Verwaltungsverfahrens behandelt. Um nur einiges hervorzuheben, wird der Begriff des freien und gebun-

Digitized by Google

denen Ermessens, der Tatbestandswürdigung, der Verfügung und Entscheidung, der Rechtskraft, der Partei- und Prozeßfähigkeit, der Konzession usw. ex cathedra bestimmt, wobei die Erläuterungen der gesunden Logik eine wichtige Rolle gegenüber den allerdings nicht näher belegten Anschauungen „der (!) Theorie" einräumen. Das alles soll geltendes Recht sein!

Aber selbst wenn diese Bedenken für einen Augenblick auf die Seite gestellt werden, erhebt sich noch eine andere grundsätzliche Frage gegenüber diesen „Grundsätzen". Wie soll es möglich sein, daß die Kommission durch den Entwurf ihrer endgültigen Stellungnahme zu den Problemen der Behördenorganisation und des Verfahrens nicht vorgreift, zugleich aber kein Provisorium, sondern ein in gewissen Hauptpunkten endgültiges Werk schafft? Wenn man z. B. zu einer Teilung der Behörden in solche, die verwalten, und solche, die Recht sprechen, übergeht, wenn man der Behörde in gewissen Belangen statt obrigkeitlicher Stellung die eines Klägers zuweist, wenn man zu einer Gliederung der Behörden noch fachlichen Gesichtspunkten kommt, wobei auf das Zusammenwirken der verschiedenen Stellen im Verfahren Bedacht zu nehmen ist, wenn man das Laienelement auf die Richterbank beruft usw., wie soll bei derartig grundlegenden Aenderungen an den unter vollkommen anderen Voraussetzungen vorher erlassenen Grundsätzen festgehalten werden? Es läßt sich der Gedanke nicht von der Hand weisen, daß die Kommission, durch die Ungeduld des Publikums nervös gemacht, sich zu einem Lebenszeichen hat verleiten lassen und sich nun selbst darüber beruhigen will, daß sie sich nicht vorzeitig gemeldet hat. Und doch muß es jedem Einsichtigen klar sein, daß man eine Verwaltungsreform, die auf Jahrzehnte hinaus dauernde Einrichtungen schaffen soll, beim besten Willen nicht in einem oder zwei Jahren fertigstellen kann. Wäre es da nicht besser, wie dies in Preußen beabsichtigt ist, die Neugier der großen Masse zunächst unbefriedigt zu lassen und dann mit in jeder Beziehung ausgereiften Vorschlägen hervorzutreten?

Der Inhalt der „Grundsätze" besteht, um wenigstens das Allerwichtigste anzuführen, in folgendem. Der erste Abschnitt „Behörden und Verfahren" enthält gewisse einleitende Bestimmungen, welche den Rahmen für die Anwendung der Grundsätze abstecken sollen. Die Grundlage der behördlichen Gebarung wird hier im freien Ermessen und den nur als dessen Schranken aufgefaßten gesetzlichen Anordnungen erblickt, eine Auffassung, welche gegenüber dem Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung und den neueren Forschungen über das Wesen des freien Ermessens als durchaus veraltet bezeichnet werden muß. Der zweite Abschnitt „Allgemeine Grundsätze" bildet den Schwerpunkt der Bestimmungen, indem hier gemeinsam für Ermessens- und Rechtssachen das Verfahren bis ins einzelne geregelt wird. Der dritte und letzte Abschnitt endlich enthält „besondere Grundsätze für das Verfahren in Rechtssachen". Innerhalb des zweiten Abschnittes wird zunächst von den vor der Behörde handelnden Personen und Parteien gesprochen, wobei wieder eine Reihe von Begriffen definiert wird. Wichtig ist das Prinzip, daß jedermann sich ohne weiteres mit seinen Anliegen an die Behörde soll wenden dürfen, welche ihn anzuhören verpflichtet ist. Dann wird der Kernpunkt des Verfahrens, das Ermittlungsverfahren, eingehend geregelt. Einzelne belehrende Bestimmungen mögen dabei den an sich löblichen Zweck verfolgen, die behördlichen Organe zu einer logisch orientierten, strafferen Verhandlungsführung anzuleiten; sonst gehörten sie wohl eher in eine interne Instruktion als in eine nach außen wirksame Verordnung. Der Grundsatz der Mündlichkeit wird stark betont. An der Nichtöffentlichkeit wird festgehalten. Die Beweismittel werden der Reihe nach durchbesprochen, der äußere

Digitized by Google

Hergang des Verfahrens wird genau geordnet. Dann folgen Bestimmungen über die behördlichen Aussprüche und Verfügungen, die wieder reich mit theoretischen Darlegungen versetzt sind. In diesem Zusammenhang werden auch die Vollstreckbarkeit, die Mängel der bindenden Kraft (sehr anfechtbar), die Abweisung wegen entschiedener Sache (hier ist wohl formelle Rechtskraft gemeint) geordnet. Daran schließen sich die Vorschriften über das Rekursverfahren, über die Handhabung des Aufsichtsrechtes und über Zustellungen. Der dritte Abschnitt bringt in der Ordnung des zweiten die Abweichungen für das Verfahren in Rechtssachen. Hier sei ausdrücklich auf den Grundsatz des rechtlichen Gehörs, auf die detaillierten Normen über Form und Inhalt des „Erkenntnisses", über die Rechtskraft, Wiederaufnahme und die „wesentlichen" Mängel des Verfahrens verwiesen. Der Antrag des Referenten, daß bei Verstreichen einer bestimmten Frist die Anträge der Parteien als abgewiesen zu betrachten seien und damit der Rechtsmittelzug bzw. der Weg zum Verwaltungsgerichtshof oder Reichsgericht (nach Art. 3 b) offen stehe, wurde von der Kommission nicht akzeptiert.

Unbeschadet der oben erhobenen grundsätzlichen Einwände kann am Schlusse dieser Betrachtung doch eingeräumt werden, daß auch in dem zweiten Teile der Verordnung eine gewisse Vorarbeit für die weiteren Anträge der Kommission geleistet worden ist.

III. Die Literatur.

In diesem Abschnitt kann mit Rücksicht auf den beschränkten Raum nur eine systematische Uebersicht über die im Berichtsjahre (in deutscher Sprache) erschienenen Werke und Abhandlungen von Belang versucht werden [1]).

A. Allgemeine Schriften.

Ehrlich, Grundlegung der Soziologie des Rechtes.
Kelsen, Zur Lehre vom öffentlichen Rechtsgeschäft, Arch. d. öff. Rechts.
Kelsen, Ueber Staatsunrecht, Grünhuts Zeitschr.
Klein, Das Organisationswesen der Gegenwart.
Laun, Eine Theorie vom natürlichen Recht, Arch. d. öff. Rechts.
Nawiasky, Forderungs- und Gewaltverhältnis, Festschrift für Zitelmann.
Spiegel, Gesetz und Recht, Prager staatswissenschaftliche Untersuchungen, 1. Heft.

B. Staatsrecht und Staatslehre.

Frisch, Das österreichische Staatsbürgerrecht.
Geller, Verfassungswidrige Verordnungen, ö. Zentr.-Bl. f. d. jur. Praxis.
Hauke, Bedeutung und Behandlung der Geschichte des konstitutionellen Verfassungsrechtes in Oesterreich.
Kelsen, Zur Lehre vom Gesetz im formellen und materiellen Sinn mit besonderer Berücksichtigung der österreichischen Verfassung, Jur. Bl.
Molisch, Ueber die Vollzugsklausel der Gesetze, Jur. Bl.
Nawiasky, Die Dienstpragmatik.
Pitamic, Das Recht der Abgeordneten auf Diäten, Wiener staatswissenschaftliche Studien, 11. Band.
Spiegel, Zur Auslegung des Volkszählungsgesetzes und des Grundgesetzes über die Reichsvertretung, Oest. Zeitschr. f. Verw.
Tezner, Die staatsrechtlichen und politischen Probleme der Oesterreich-ungarischen Monarchie Arch. d. öff. Rechts.
Weyr, Rahmengesetze. Studie aus dem österr. Verfassungsrecht. Wiener staatswissenschaftliche Studien. 11. Band.
Wittmayer, Bedeutung und Entwicklung der sekundären Gesetzgebung in Frankreich.

1) Wo die betreffenden Abhandlungen in Zeitschriften erschienen sind, handelt es sich stets um den Jahrgang 1913.

Digitized by Google

Wittmayer, Richter als Gesetzgeber.
Zenker, Der Parlamentarismus, sein Wesen und seine Entwicklung.
Zweig, Das parlamentarische Enquêterecht, Zeitschr. f. Politik.

C. Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre.

Geller, Zur Frage der Schadensersatzpflicht öffentlicher Körperschaften aus rechtswidrigem Verhalten ihrer Organe, ö. Zentr.-Bl. f. d. jur. Praxis.
Grünwald, Aufgaben und Mittel der staatlichen Verwaltung der direkten Steuern in Oesterreich, Zeitschr. f. Volksw., Sozialpol. und Verwaltung.
Hawelka, Die gesetzlichen Bestimmungen über die Kinderschutzarbeit.
Jarolim, Zur Reform der inneren Verwaltung Oesterreichs.
Laun, Zum Problem des freien Ermessens. Festschrift für Zitelmann.
Lederer, Fortschritte auf dem Gebiete der Jugendfürsorge, öst. Zeitschr. f. Strafrecht.
Löffler, Der Entwurf eines Gesetzes betreffend die Auswanderung, Oest. Zeitschr. f. Strafrecht.
Nawiasky, Die Entschädigungsklage wegen übler obrigkeitlicher Verwaltung, Allg. öst. Ger.-Ztg.
Ruzicka, Die Entschädigungsklage wegen übler obrigkeitlicher Verwaltung.
Derselbe, Ebenso in d. allg. öst. Ger.-Ztg.
Schenk, Der Fiskus vor den Verwaltungsbehörden, Allg. Oest. Ger.-Ztg.
Schönberger, Die angebliche Entschädigungsklage wegen übler obrigkeitlicher Verwaltung, Allg. öst. Ger.-Ztg.
Schreiber, Die Elektrizität in Recht und Wirtschaft.
Slawitschek, Die Selbstverwaltung in Böhmen.
Sousek, Der rechtliche Charakter der Arbeitskonflikte.
Tezner, System der österr. Verwaltungsrechtssprechung, Grünhutsche Zeitschr.
Walkhoff, Verwaltungsrechtliche Aufgaben auf dem Gebiete des Jugendschutzes.

D. Völkerrecht.

Lammasch, Die Rechtskraft internationaler Schiedssprüche.
Lammasch, Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfang.

E. Verschiedenes.

Hanausek, Amerikanische Skizzen.
Hanausek, Vorbildung und Ausbildung der Juristen. Kritische Viertelj.-Schr.

Schließlich ist noch zu erwähnen, daß einem dringenden Bedürfnisse entsprechend im Jahre 1913 die „Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht“ gegründet wurde, welche von Bernatzik, Hussarek, Lammasch und Menzel herausgegeben und vom Jahre 1914 an erscheinen wird. Die Zeitschrift wird neben theoretischen Abhandlungen insbesondere auch genaue Referate über die Literatur und über die Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts bringen.

Digitized by Google

Die öffentlich-rechtliche Gesetzgebung Ungarns im Jahre 1913.

Von

Dr. Olivier Nagy von Eöttevény
Prof. der Königl. ungar. rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät zu Kassa.

Allgemeines. Das Jahr 1913 ist hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Gesetzgebung für Ungarn von ziemlich weitgehender Bedeutung, nicht nur aus dem Grunde, weil in diesem Jahre eine verhältnismäßig große Anzahl in dieses Gebiet einschlagender neuer Gesetze geschaffen wurde, sondern auch deshalb, weil der politische Kampf, welcher ihr Zustandekommen umtobte, selbst bis heute noch nicht zur Ruhe gekommen ist. Am 4. Juni 1912 geschah es, daß Graf Stephan Tisza, der damalige Präsident des Abgeordnetenhauses, um die Votierung der auf die Tagesordnung gesetzten Wehrreformvorlagen durchzuführen, unter Mißachtung der Geschäftsordnung des Hauses, trotzdem noch mehrere Redner vorgemerkt waren, die erwähnten Vorlagen durch eine gewaltmäßige Präsidialdeklaration für votiert erklärte und dadurch unter den Parteien des Parlaments einen langwierigen Kampf heraufbeschwor, welcher an Schärfe und Heftigkeit selbst bis auf den heutigen Tag noch nichts eingebüßt hat und dessen Ausgang auch noch gar nicht abzusehen ist. Obgleich die Darstellung dieses politischen Kampfes nicht in das eigentliche Gebiet der öffentlich-rechtlichen Fragen gehört, müssen wir dem Umstande, daß derselbe auch gegenwärtig fortbesteht, indem er die Bevölkerung Ungarns in zwei einander heftig bekämpfende Parteien gespalten hat, Rechnung tragen und daher den Vorereignissen dieses politischen Kampfes eine kurze Betrachtung widmen.

In Ungarn bestand hinsichtlich der staatsrechtlichen Stellung der Wehrmacht seit jeher ein Widerspruch zwischen der Auffassung der Nation und den tatsächlichen Zuständen. Die national-politische Auffassung forderte nämlich, von dem richtigen Standpunkte ausgehend, daß Ungarn seinen jahrhundertealten Gesetzen gemäß ein unabhängiger und selbständiger Staat ist, auch von der Wehrmacht eine ausgesprochene Anschmiegung an die übrigen nationalen Institutionen des ungarischen Staates und namentlich, daß der sprachlichen Sonderstellung, welche die magyarische Sprache selbst in den ungarländischen Teilen des gemeinsamen österreichisch-ungarischen Heeres zu untergeordneter Stellung verdammt, ein Ende bereitet werde. Diesem Verlangen der Nation gegenüber jedoch verhielt sich der König, mit Berufung auf die diesbezüglichen Paragraphen des Ausgleichsgesetzes von 1867, in welchen

Digitized by Google

die Bestimmung der inneren Organisation des gemeinsamen Heeres als ein Hoheitsrecht, und zwar — was in diesem Falle von besonderer Bedeutung ist — als ein verfassungsmäßiges, d. h. im Sinne der ungarischen Verfassung auszuübendes Hoheitsrecht bezeichnet wird, ablehnend, da ihm die Einheitlichkeit des Heeres als gefährdet erschien, falls die sprachlich-nationalen Wünsche Ungarns diesbezüglich Erhörung fänden. Die Folge dieser Meinungsverschiedenheit zwischen dem Herrscher und Ungarn war, daß die Reform der Wehrmacht, obwohl dieselbe schon seit den letzten Jahren des verflossenen Jahrhunderts stets auf der Tagesordnung stand, keiner Lösung zugeführt werden konnte, ja es wurden sogar die diesbezüglichen Vorlagen einmal, im Jahre 1903, da zur Votierung derselben gar keine Aussicht vorhanden war, von der damaligen Regierung zurückgezogen. Während den seitdem verflossenen Jahren trat in der Auffassung beider Parteien keine Aenderung ein und unter der sog. Koalitionsregierung — als die alten oppositionellen Parteien die Parlamentsmajorität erhielten und auch das Kabinet aus ihrer Reihe gebildet wurde — hat man die heikle Frage der Wehrreform aus der Reihe der zu lösenden Probleme gänzlich ausgeschaltet. Als aber bei den letzten Wahlen im Jahre 1910 die jetzige Majorität (d. i. die Partei der nationalen Arbeit, welche sich meistens aus den Mitgliedern der ehemaligen sog. liberalen Partei zusammensetzt) siegreich hervorging, begann die Regierung sich von neuem mit der Wehrreform zu beschäftigen, um sie bald darauf auch wirklich der Legislative vorzulegen, was bei der Opposition erklärlicherweise auf einen heftigen Widerstand stieß. Da aber der Kampf mit Rücksicht auf die numerische Stärke der Regierungspartei von seiten der Opposition mit den normalen parlamentarischen Waffen als aussichtslos erschien, wurde gegen die Vorlage die Waffe der Obstruktion in Anwendung gebracht und der Versuch gemacht, die Votierung der Vorlage durch alle möglichen, durch die Geschäftsordnung gebotenen Mittel zu verhindern. In diesem politischen Streite erfolgte ein mehrfacher Wechsel in der Präsidentenwürde des Abgeordnetenhauses; da sich jedoch die Opposition während der Obstruktion im Rahmen der Geschäftsordnung bewegte — obwohl deren Bestimmungen zur Verschleppung der Debatten ohne Zweifel gründlich ausgebeutet wurden — konnte gegen ihr Treiben vom Standpunkte des formellen parlamentarischen Rechtes kein Einwand erhoben werden, und waren die Präsidenten des Abgeordnetenhauses der Opposition gegenüber machtlos. Als die Majorität erkannte, daß der parlamentarische Kampf auf einem toten Punkt angelangt war, entschloß sie sich, die Präsidentenwürde des Hauses dem Führer der Mehrheits-Partei, dem Grafen Stephan Tisza, anzuvertrauen. Um die Durchsetzung der von ihm und seiner Partei für richtig gehaltenen Wehrreform zu sichern (die gegenwärtige Majoritätspartei ist nämlich der Ansicht, daß jeder Konflikt mit dem Monarchen zu vermeiden sei, und hält es für vorteilhafter, die militärisch-nationalen Forderungen, nachdem es nicht gelang, den König für den Standpunkt der Nation zu gewinnen, gänzlich fallen zu lassen), erklärte Graf Tisza, als Präsident, gestützt darauf, daß die hinter der Regierung stehende Partei numerisch die Majorität des Hauses repräsentiert, die Vorlagen am 4. Juni 1912 in einer stürmisch erregten Sitzung für votiert, wodurch er, wie erwähnt, einen seit dieser Zeit tobenden und hinsichtlich seines Ausganges noch ganz ungewissen parlamentarischen Kampf entfachte. Darüber kann kein Zweifel bestehen, daß das Vorgehen des Grafen Tisza gegen die Geschäftsordnung des Hauses verstieß, und da dieselbe eine wichtige Quelle des ungarischen Staatsrechtes bildet, wurde diese sonst stets mit Respekt gehütete Rechtsquelle durch einen Akt des Präsidenten, eine Präsidialerklärung, wenn-

Digitized by Google

gleich mit später eingeholter Zustimmung der Majorität, beiseite geschoben. Es kann nicht unsere Aufgabe sein, eine Kritik darüber zu unternehmen, inwiefern das Vorgehen des Präsidenten sowie der Majorität politisch zweckentsprechend und berechtigt war, da dies keine staatsrechtliche, sondern eine politische Frage bilden würde. Doch war es nötig, diese Ereignisse hervorzuheben, da das ungarische Parlament auch heute noch unter ihrem Einfluß steht. Die oppositionellen Parteien ziehen nämlich die moralische Basis des Vorgehens des Präsidenten sowie der Majorität in Zweifel, indem sie sich darauf berufen, daß dieselben ihren Willen unter Verletzung der Geschäftsordnung durchsetzten. Diese Auffassung unterstützt die Opposition auch mit Argumenten politischer Natur. So behauptet sie beispielsweise, daß die Majoritätspartei bloß durch große Bestechungen in den Besitz der Mehrheit der Mandate gelangt sei. Gestützt auf diese Auffassung entschlossen sich die oppositionellen Parteien, an den Verhandlungen des Abgeordnetenhauses nicht mehr teilzunehmen. Es entstand hiedurch ein sehr interessantes, ursprünglich politisches, doch in seinen Folgen in gewisser Hinsicht auch öffentlich-rechtliches Problem. Die oppositionellen Parteien, welche zwar auch insgesamt bloß die Minorität des Abgeordnetenhauses darstellen, jedoch mit den Mitgliedern der Majorität selbstverständlich gleichberechtigte Mitglieder des Hauses sind, stellten sich auf den Standpunkt der passiven Resistenz, und hielten sich länger als 1 Jahr den Beratungen gänzlich fern, so daß die seither geschaffenen Gesetze ausschließlich von der Regierungspartei votiert wurden. Durch diesen Kampf der Opposition sah sich die Regierung und ihre Partei zu weiteren Schritten veranlaßt. Es kam unter der ausschließlichen Mitwirkung der Regierungspartei eine ganze Reihe zwar zweifellos wichtiger Gesetze zustande (im Jahre 1912 wurden 71, im Jahre 1913 60 neue Gesetze geschaffen). Außerdem wurde aber von der Regierungspartei auch die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses abgeändert und im Rahmen derselben der Versuch unternommen, in Zukunft eine jede Obstruktion unmöglich zu machen. Es wurde sogar eine Parlamentswache gesetzlich errichtet, welche als eine militärisch organisierte Körperschaft (ihre Offiziere sowie die Mannschaft derselben gehören in den Verband eines Teils der bewaffneten Macht, der königlich-ungarischen Landwehr) den sich dem Hause oder dem Präsidenten widersetzenden Abgeordneten selbst mit Brachialgewalt aus dem Parlamentsgebäude entfernen kann. In diesem erbitterten Kampf zwischen Regierungspartei und Opposition trat zwar in den letzten Monaten eine gewisse Milderung dadurch ein, daß die Opposition zeitweise doch im Parlament erschien, jedoch nicht regelmäßig, da sonst dadurch das bisherige Vorgehen der Majorität legitimiert würde. In den Sitzungen wird also von seiten der Opposition bloß gelegentlich das Wort ergriffen, sonst aber bleibt sie den Sitzungen korporativ ferne. Zur Begründung dieser neuen Taktik wird übrigens noch vorgebracht, daß die Proteste gegen die Vorlagen der Regierung und ihrer Partei im Parlamente, also in den Räumen der Legislative erfolgen müssen, da sie sonst in den offiziellen Schriften der Legislative gänzlich fehlen würden.

Dies sind die Vorgänge, welche die öffentlich-rechtliche Gesetzgebung Ungarns im verflossenen Jahre charakterisieren. Es verdient hervorgehoben zu werden, daß die Opposition bei der Annahme der wichtigsten öffentlich-rechtlichen Gesetze gar nicht anwesend war, so daß diese ausschließlich als Schöpfungen der Regierung und ihrer Partei anzusehen sind. Aus diesem Grund ist anfänglich von oppositioneller Seite auch die Gültigkeit dieser Gesetze angezweifelt worden. Wird aber daran erinnert, daß diese Gesetzesartikel nicht nur von der die Majorität des Abgeordnetenhauses bildenden Partei, sondern auch von der Majorität

Digitized by Google

des Oberhauses angenommen und vom Herrscher sanktioniert wurden, so kann über ihre Legalität kein Zweifel bestehen. Doch ist damit die energische Forderung der Opposition nach einer Behebung dieser Mängel keineswegs ausgeschlossen, etwa in der Weise, daß durch eine Deklaration jeder weiteren Verletzung der Geschäftsordnung in Zukunft vorgebeugt werde, und daß jene Gesetzesartikel, gegen welche sich der Kampf der Opposition hauptsächlich richtete, sowie die bloß von der Majoritätspartei geschaffene neue Geschäftsordnung einer Revision unterzogen werden.

Das neue Wahlgesetz. Unter den öffentlich-rechtlichen Gesetzen des Jahres 1913 ist das wichtigste der G.-A. XIV. 1913, betreffend die Ausübung des Wahlrechts. Dem Zustandekommen dieses Gesetzes ging eine jahrelang dauernde Agitation voraus, von einer heftigen Preßkampagne und politischen Kämpfen begleitet, doch stellten sich der Verwirklichung stets große Hindernisse entgegen. Selbst im Jahre 1905, als infolge der vorerwähnten Wehrreformfragen zwischen König und Nation ein so scharfer Gegensatz zutage trat, daß eine tiefgreifende Verfassungskrise zu befürchten war, und eine sich auf keine parlamentarische Partei stützende Regierung damals die großen Massen der Bevölkerung durch Aufnahme der Wahlreform in ihr Programm für sich zu gewinnen trachtete, unterblieb die Verwirklichung infolge des Sturzes der Regierung. Trotzdem das nachfolgende Kabinett sich zum allgemeinen Wahlrecht bekannte, wurde seine damals eingebrachte Vorlage aus Besorgnis, daß durch ein ausgesprochen allgemeines Wahlrecht eine radikale Umwälzung heraufbeschworen werden könnte, derart verfaßt, daß den gebildeten und vermögenden Wählern ein Pluralwahlrecht zugesichert worden wäre. Diese Vorlage erregte jedoch die Unzufriedenheit und den heftigen Widerstand der radikaleren Elemente. Sie erlangte keine Gesetzeskraft, um so weniger, als inzwischen aus anderen politischen Gründen auch diese Regierung stürzte. Als im Jahre 1910 die jetzige Regierungspartei zur Herrschaft gelangte, wurde auch von ihr die Einführung des allgemeinen Wahlrechts gefordert, doch wollte sie sich ebenfalls nicht auf den Standpunkt der Allgemeinheit des Wahlrechts im eigentlichen Sinne des Wortes stellen, und somit fand im nunmehr sanktionierten Gesetze dem früheren Zustand gegenüber zwar eine bedeutende Rechtsausdehnung statt, ohne daß jedoch das im eigentlichen Sinne genommene allgemeine Wahlrecht verwirklicht worden wäre, wie dies beispielsweise durch das deutsche Reichtstagswahlrecht bestimmt wird. Man hielt eine so große Rechtsausdehnung, wie sie die Einführung des wirklichen allgemeinen Wahlrechtes mit sich gebracht hätte, nicht für opportun. Die Wählerzahl hat sich auf Grund des neuen Gesetzes dennoch verdoppelt, was entschieden einen großen Fortschritt bedeutet. Hätte indessen jeder großjährige Bürger Ungarns das Wahlrecht erhalten, so wäre die heutige Zahl der Wähler auf das Vierfache gestiegen. Mit Rücksicht jedoch darauf, daß zwar von der Bevölkerung Ungarns, dem Mutterlande, also ohne Kroatien, die absolute Majorität unstreitig auf die magyarische Rasse entfällt (54,5 % der Gesamtbevölkerung; nebenbei bemerkt besitzt die magyarische Rasse auch im ungarischen Reiche, Kroatien und Slavonien inbegriffen, die absolute Majorität), aber auch andere Rassen in stattlicher Anzahl vertreten sind (Rumänen 14 %, Deutsche 9,8 %, Slowaken 9,4 %, Serben 5,3 %, Ruthenen 2,8 %) und durch eine schrankenlose Ausdehnung der politischen Rechte das Land trotzdem vor eine ungewisse Perspektive gestellt worden wäre, ferner auch mit Rücksicht darauf, daß der Bildungsgrad in den einzelnen Teilen des Landes, nicht nur bei den einzelnen Rassen, sondern auch nach Gegenden, ziemlich verschieden ist, hatte man diesen Umständen im neuen Wahlgesetz Rechnung getragen und durch das-

Digitized by Google

selbe zu erreichen gesucht, daß bei tunlichster Berücksichtigung jedes berechtigten Interesses und mit einer dem früheren Zustande gegenüber großen Fortschritt bezeugenden Rechtsausdehnung dennoch einer gewissen konservativen Richtung zum Siege verholfen werde, daß also eine bedeutend größere Anzahl Bürger in den Besitz des Wahlrechtes gelange wie bisher, ohne jedoch dadurch das politische Abbild des Landes zu verändern und die Macht in die Hände neuer und im politischen Leben noch unerfahrener Elemente zu spielen.

Wahlberechtigt ist, dem G.A. XIV. 1913 zufolge, derjenige, welcher: 1. männlichen Geschlechts, 2. ungarischer Staatsbürger ist, 3. das vorgeschriebene Alter erreicht hat, 4. einen ständigen Wohnsitz aufweisen kann, 5. von der Ausübung des Wahlrechtes nicht ausgeschlossen und 6. in die Wählerliste aufgenommen ist, außerdem aber 7. den besonderen Voraussetzungen entspricht, an welche die Ausübung des Wahlrechtes gebunden ist. Was das Lebensalter der Wahlberechtigten betrifft, so sind für die Angehörigen der höheren Intelligenz andere Bedingungen maßgebend als für die ungebildeten oder auf niederer Stufe der Intelligenz stehenden. Wer die oberste Klasse einer Mittelschule (Obergymnasium oder Oberrealschule) oder einer mit diesen auf gleicher Stufe stehenden anderen bürgerlichen Lehranstalt oder eines Militärinstituts absolviert hat, ferner wer eine solche Stelle bekleidet, zu deren Erreichung das Abiturientenzeugnis einer der erwähnten Lehranstalten gesetzlich vorgeschrieben ist, wird, falls er sonst den erwähnten anderen Voraussetzungen entspricht, mit Vollendung seines 24. Lebensjahres wahlberechtigt, während jene, die keinen ähnlichen Intelligenzzensus aufzuweisen imstande sind, erst mit Zurücklegung ihres 30. Lebensjahres in den Besitz des Wahlrechtes gelangen. Es sei noch bemerkt, daß als ständiger Wohnsitz diejenige Gemeinde gilt, in welcher der Wähler seit mindestens 1 Jahre wohnhaft ist, ausgenommen die öffentlichen Beamten, die Privatangestellten größerer Betriebe, die Geistlichen, die Absolventen einer Hochschule, sowie die Mitglieder des Reichsverbandes der Schauspieler, von denen die Bedingung des ununterbrochenen einjährigen Aufenthaltes an einem Orte nicht gefordert wird.

Ziemlich kompliziert gestaltet sich die Frage, was unter den bereits erwähnten besonderen Bedingungen des Wahlrechts zu verstehen sei, die, wie bemerkt, die Voraussetzung der Ausübung des aktiven Wahlrechts bilden. Abiturienten einer Mittelschule sind also bei Vorhandensein der übrigen Bedingungen bloß auf Grund dieses Bildungszensus schon wahlberechtigt, derjenige dagegen, der keine Mittelschule absolviert hat, muß außer den allgemeinen Bedingungen noch folgendes nachweisen: a) daß er die sechste Klasse einer Volksschule mit Erfolg absolviert hat und darüber ein Schulzeugnis vorweisen kann (dieses Examen wird durch den G.A. XXXVII. 1913 geregelt), daß er eine jährliche direkte Staatssteuer von mindestens 2 Kronen bezahlt hat, daß er selbständiger Handwerker, oder in einer Unternehmung nicht in der Eigenschaft bloß eines Taglöhners beschäftigt ist, oder daß er bei der Landwirtschaft beschäftigter Vorarbeiter ist; außerdem kann unter den letzterwähnten Bedingungen das Wahlrecht auch denjenigen zuerkannt werden, die wenigstens 3 Jahre hindurch bei einem und demselben Arbeitgeber beschäftigt waren, oder wenn der Betreffende ein helfendes Familienmitglied eines wahlberechtigten Handwerkers oder Landwirtes ist; endlich genießt das Wahlrecht auch derjenige, der im aktiven Militärdienste zum Unteroffizier ernannt wurde. b) wer die sechste Klasse der Volksschule nicht absolviert hat, und daher kein diesbezügliches Zeugnis aufweisen kann, jedoch des Lesens und Schreibens kundig ist, erhält das Wahlrecht nur unter der Bedingung, daß er jährlich mindestens 20 Kronen direkte Staatssteuer zahlt, oder als Gewerbetreibender wenigstens

Digitized by Google

einen Hilfsarbeiter beschäftigt, eventuell statt dessen mit irgendeiner direkten Staatssteuer von mindestens 10 Kronen jährlich oder mit mehreren solchen von insgesamt 20 Kronen belastet ist; ferner, wer in einem Industriezweig nicht bloß als Taglöhner beschäftigt ist, oder innerhalb der letzten 5 Jahre mindestens 3 Jahre hindurch in demselben Gewerbefach beschäftigt war, oder wer bei der Landwirtschaft als Vorarbeiter angestellt ist, oder im öffentlichen oder Privatdienst mindestens 5 Jahre hindurch bei ein und demselben Arbeitgeber angestellt war; endlich die ausgedienten Unteroffiziere. c) wer des Lesens und Schreibens unkundig ist, ist nur dann wahlberechtigt, wenn er jährlich mindestens 40 Kronen an direkten Staatssteuern zu zahlen hat.

Es ist hieraus ersichtlich, daß das Gesetz auf der Verbindung des Intelligenz- und des Vermögenszensus aufgebaut ist, indem bei höherer Bildung ein Vermögenszensus überhaupt nicht gefordert wird, je geringer dagegen der Bildungsgrad ist, um so größere Ansprüche hinsichtlich der Vermögenslage gestellt werden. Die Bestimmungen des Gesetzes sind äußerst kompliziert, doch standen der Regierung in jeder Hinsicht genaue statistische Daten zur Verfügung, welche ein klares Blid darüber ermöglichten, welche Elemente und in welchem Maße durch das neue Gesetz zur Geltung gelangen. Als Ziel galt es zu verhindern, die Majorität denen zu übergeben, die bisher noch nicht im Besitze des Wahlrechtes waren. Uebrigens muß auch hervorgehoben werden, daß ein jeder, der in die Wählerliste von 1913 aufgenommen war, das Wahlrecht auch dann behielt, wenn er den Voraussetzungen des neuen Gesetzes nicht entsprach, doch kann das Wahlrecht in solchen Fällen bloß in jener Gemeinde ausgeübt werden, in deren Wählerliste der Betreffende 1913 aufgenommen wurde. Dies ist besonders für die des Lesens und Schreibens kundigen Landwirte von Bedeutung, die eine geringere Steuer als jährlich 40 Kronen zu entrichten haben und so nach dem neuen Gesetz nicht wahlberechtigt wären.

Es wurde bereits hervorgehoben, daß eine Voraussetzung des aktiven Wahlrechtes darin besteht, daß der Berechtigte von der Ausübung desselben nicht ausgeschlossen sei. Diesbezüglich erwähnen wir nun, daß die aktiven Mitglieder der Wehrmacht und der Gendarmerie, sowie die Polizeimannschaft kein Wahlrecht ausüben darf, ebenso nicht die unter Kuratel stehenden, die geisteskranken oder die die öffentliche Mildtätigkeit genießenden Personen, ferner die Besitzer eines Bordels und endlich auch jene Personen, die wegen skandalöser Trunkenheit innerhalb einer Zeitdauer von 2 Jahren wiederholt zu einer 5 Kronen übersteigenden Geldbuße verurteilt wurden, falls seit der Verhängung der letzten Geldbuße noch kein ganzes Jahr verstrichen ist. Suspendiert sind auch vom Wahlrecht, und zwar auf die Dauer von 5 Jahren, Personen, die wegen einer anläßlich der Abgeordnetenwahlen verübten unerlaubten Handlung gerichtlich verurteilt oder die wegen eines Verbrechens oder Vergehens rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden, sowie auch jene Personen, die bloß bedingungsweise auf freiem Fuße stehen, und die in Untersuchungshaft sich befindenden; endlich ist von der Ausübung auch derjenige ausgeschlossen, der wegen eines aus Habsucht verübten Deliktes, oder wegen Aufreizung gegen den Staat, einzelne Gesellschaftsschichten, die Nationalitäten oder Konfessionen, ferner wegen Kuppelei oder Verleitung zur Auswanderung verurteilt wurde, und zwar erstreckt sich die Dauer der Ausschließung der Genannten auf 5, im Rückfalle auf 10 Jahre.

Die Ausübung des Wahlrechts kann nur persönlich erfolgen, und jeder Wähler verfügt bloß über eine Stimme.

Digitized by Google

Ein passives Wahlrecht besitzt, d. h. wählbar ist derjenige, der: 1. selbst wahlberechtigt ist, 2. das 30. Lebensjahr bereits zurückgelegt hat, 3. der ungarischen Sprache in Wort und Schrift mächtig ist (da die Verhandlungssprache des Parlamentes die ungarische Sprache ist). Gewisse Umstände haben auch hier eine Ausschließung zur Folge. Von diesen ist vor allem zu erwähnen, daß niemand in dem Wahlbezirk wählbar ist, in welchem er als Wahlpräsident oder als Vorstand einer Skrutiniumskommission fungierte; ferner besitzen auch die Militärbeamten (die übrigens wahlberechtigt sind) kein passives Wahlrecht. Die Oberstuhlrichter und die Stuhlrichter sind in dem Wahlbezirk, wo sich ihr Amtssprengel befindet, nicht wählbar, ebenso sind die Richter bei einem Gerichtshofe erster Instanz, und die Staatsanwälte erster Instanz in ihrem Sprengel nicht wählbar. Außerdem ist aber von der Wählbarkeit auch derjenige ausgeschlossen, der wegen eines aus Gewinnsucht verübten Verbrechens zu einer 3 Jahre übersteigenden Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt wurde, ferner, wer wegen eines anderen Verbrechens, oder eines aus Gewinnsucht verübten Vergehens, oder wegen Aufreizung gegen den Staat, die Gesellschaftsschichten, die Konfessionen oder Nationalitäten verurteilt wurde, endlich solche Personen, die wegen Kuppelei oder verbotener Verleitung zur Auswanderung rechtskräftig verurteilt wurden. Die Dauer der Suspendierung erstreckt sich von der Verhängung des Urteils an gerechnet auf 10, im Rückfall aber auf 15 Jahre.

Der Vollzug der Wahlen geschieht in Wahlbezirken. Jeder Wahlbezirk wählt einen Abgeordneten. Die Einteilung der Wahlbezirke wird durch ein besonderes Gesetz bestimmt, welches als G.A. XV. 1914. Ende März 1914 rechtskräftig wurde. Laut demselben werden statt der bisherigen Zahl der Wahlbezirke von 413 insgesamt 435 Bezirke aufgestellt, wozu noch die durch den kroatischen Landtag in den ungarischen Reichstag entsendeten 42 (bisher nur 40) Abgeordneten kommen. (Es muß übrigens bemerkt werden, daß das Mandat des jetzigen Parlamentes im Juni 1915 zu Ende geht und die Neuwahlen auf Grund des neuen Gesetzes zur erwähnten Zeit stattfinden werden, falls eine Auflösung des Reichstages nicht schon früher eintreten sollte). Jeder Wahlkreis zerfällt in mehrere Stimmkreise. Kleinere Gemeinden werden zu einem Stimmkreise vereinigt, größere Städte in mehrere Wahlbezirke zerlegt. So erhält z. B. die Haupt- und Residenzstadt Budapest im Sinne des neuen Gesetzes 22 Wahlbezirke.

Die Vornahme der Wahlen ist einer autonomen Körperschaft übertragen, welche als Zentralausschuß bezeichnet wird und in deren Wirkungskreis auch die Zusammenstellung der Wählerlisten gehört. Der Vorsitzende dieses Ausschusses ist in den Komitatsmunizipien der Vizegespan, in den städtischen Munizipien aber der Bürgermeister; der Ausschuß besteht aus mindestens 12 Mitgliedern. Jeder Wahlkreis des Komitates oder der Stadt muß darin durch gewählte Mitglieder vertreten sein, und es sind nur solche Personen zur Mitgliedschaft berechtigt, die auch selbst in die dortige Wählerliste aufgenommen wurden, ferner im Besitze des passiven Wahlrechts und der ungarischen Sprache mächtig sind. Durch diesen Ausschuß ist daher der Erfolg der Wahlen ausdrücklich in die Hände unabhängiger autonomer Elemente gelegt, was für die Freiheit der Wahlen jedenfalls eine wichtige Garantie bedeutet. Uebrigens kann gegen die Beschlüsse des Ausschusses auch hinsichtlich der Anfertigung der Wählerlisten im Falle etwaiger Beschwerden Einsprache erhoben werden, über welche in letzter Instanz vom königlich ungarischen Verwaltungsgerichtshofe, also einem völlig unabhängigen richterlichen Forum, entschieden wird. Bei der Anfertigung der Wählerlisten verdient noch hervorgehoben zu werden, daß in Fällen, da jemand kein Volksschulzeugnis

Digitized by Google

aufzuweisen hat, wodurch er beweisen könnte, daß er des Lesens und des Schreibens kundig ist, jedoch bereit ist, diesbezüglich einen Nachweis zu liefern, dies vor einer behördlichen Kommission, welche in der betreffenden Gemeinde (sowohl in den Städten als auch an den Sitzen der Komitatsbezirke) tätig ist, tun kann, indem der Aufzunehmende einen bestimmten gedruckten Text vorzulesen und ein Diktat niederzuschreiben hat. Der Nachweis des Lesens und Schreibens verleiht, und zwar ohne Rücksicht darauf, in welcher Sprache derselbe geschah, bei Vorhandensein der übrigen Erfordernisse das aktive Wahlrecht.

Was den Verlauf der Wahlen anbelangt, so bildet das Einberufungsrecht des ungarischen Reichstages ein Hoheitsrecht des Königs. Wenn die diesbezügliche königliche Order ergangen ist, werden die Wahltermine vom Minister des Innern angeordnet, und dementsprechend haben die Wahlen im ganzen Lande innerhalb der vom Minister festgesetzten zehntägigen Frist stattzufinden; doch wird innerhalb dieses Zeitraumes der Wahltermin vom Zentralausschuß festgesetzt, und zwar derart, daß in sämtlichen demselben Zentralausschuß unterstellten Wahlkreisen die Wahlen an einem Tage vorgenommen werden müssen. Erfolgt dagegen die Erledigung eines Mandates vor Ablauf der Legislaturperiode, z. B. durch Tod eines Abgeordneten, so wird der Termin der Neuwahl nach erfolgter Verständigung des Abgeordnetenhauses ebenfalls vom Zentralausschuß innerhalb eines Zeitraumes von 15 bis 25 Tagen festgesetzt. Am Sitz des Wahlkreises fungiert eine vom Zentralausschuß eingesetzte Wahlkommission, überdies ist aber in einem jeden Stimmkreise eine Skrutiniumsdeputation tätig. Die Präsidenten sowie die Mitglieder der Ausschüsse werden vereidigt, ihre Pflicht genau zu erfüllen. Der Wahltermin sowie die näheren Umstände der Wahl werden in sämtlichen Wahlkreisen in ungarischer Sprache sowie in den dort üblichen Sprachen der Bevölkerung durch öffentliche Kundmachungen zur Kenntnis gebracht.

Wählbar ist nur derjenige, der im Besitze der Bedingungen des passiven Wahlrechts ist, und außerdem von mindestens 50 Wählern des betreffenden Wahlbezirks vorgeschlagen wurde. Dies geschieht in der Weise, daß 50 Wähler eine Eingabe, welche mit dem Vor- und Zunamen, dem Wohnort und dem Beruf des Kandidaten versehen ist, mit Hinzufügung ihres eigenen Wohnortes machen. Die Anmeldung der Kandidatur beim Wahlpräsidenten hat mindestens 3 Tage vor dem Wahltermin in der Zeit von 9 Uhr vormittags bis 2 Uhr nachmittags durch wenigstens zwei und höchstens zehn Wähler, die dem Präsidenten persönlich bekannt sind oder die sich vor ihm legitimieren, zu erfolgen. Die Kandidatur kann nicht zurückgezogen werden, doch ist dem Kandidaten eine Ablehnung derselben gestattet, die entweder mündlich oder durch eine notariell beglaubigte schriftliche Erklärung erfolgen kann. Die Kandidaten sind berechtigt in jeden Stimmkreis 2 Vertrauensmänner zu entsenden, und zwar aus den Reihen der Wähler des betreffenden Munizipiums. Diese Vertrauensmänner führen die Kontrolle über den Verlauf der Wahlen, doch steht auch dem Präsidenten das Recht zu, noch andere Vertrauenspersonen zu bestimmen. Die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Verfügung über die eventuelle Anwendung der Brachialgewalt steht dem Wahlpräsidenten zu. Außer den erwähnten Vertrauenspersonen fungieren noch Identitätszeugen, aus den Reihen der Obrigkeiten jener Ortschaften bestimmt, die an der Wahl beteiligt sind.

Die Abstimmung beginnt in der Zentrale eines jeden Stimmkreises um 8 Uhr morgens. Ist bloß ein Kandidat empfohlen, so wird dieser vom Wahlpräsidenten sogleich als gewählt proklamiert. Falls jedoch mehrere Kandidaten aufgestellt sind, erfolgt eine gruppenweise

Digitized by Google

Abstimmung der Wähler nach Gemeinden oder nach Stadtteilen. Verspätete Wähler kommen zuletzt an die Reihe. Eine Ueberredung des Wählers ist untersagt; falls die Angaben über das Lebensalter oder sonstige persönliche Daten des Wählers mangelhaft sind, die Identität desselben aber sonst zweifellos feststeht, kann seine Stimme nicht als ungültig zurückgewiesen werden.

In Budapest und in den mit Munizipalrecht versehenen Städten ist die Abstimmung eine geheime, in den übrigen Bezirken dagegen mündlich und öffentlich. Dies wird im Wahlgesetz damit begründet, daß die geheime Abstimmung bei den intelligenteren Elementen zweckentsprechend und richtig sei, während dagegen die auf einer niedrigeren Bildungsstufe stehenden Gesellschaftsklassen (und die Provinzbezirke sind im Sinne des Gesetzes mit Ausnahme der Städte als solche anzusehen) für das Verständnis der in der geheimen Abstimmung verborgenen politischen Vorteile noch nicht reif sind. (Laut dem obenerwähnten Gesetz bezüglich der Wahlbezirke werden insgesamt 66 städtische Bezirke gebildet und erfolgt somit in den übrigen 369 Bezirken die öffentliche mündliche Abstimmung). Es ist übrigens hervorzuheben, daß die Anfertigung der Stimmzettel vom Zentralausschuß, die zur Aufbewahrung der Stimmzettel dienenden Kuverts dagegen vom Minister des Innern besorgt wird. Letztere sind aus undurchsichtigem Papier verfertigt und mit dem ungarischen Wappen versehen. Jeder Wähler erhält so viele Stimmzettel, als Kandidaten empfohlen wurden. Die Farbe der Stimmzettel ist für einen jeden Kandidaten eine andere, und sind die Wähler darüber zu unterrichten, welche Farbe für den Stimmzettel eines jeden Kandidaten bestimmt ist. Der Stimmzettel wird vom Wähler in einer nächst dem Wahllokal gelegenen Nische ins Kuvert gelegt und der auf diese Weise verschlossene Stimmzettel vom Präsidenten in eine dort aufgestellte gedeckte Urne gelegt. Nicht in amtlichem Umschlag überreichte Stimmzettel, oder solche, deren Kuverts mit einem äußeren Kennzeichen versehen sind, ferner die Stimmen derjenigen Wähler, die den Stimmzettel öffentlich, d. h. nicht in der hierzu bestimmten Nische verschließen, sind ungültig. In der Nische hat der Wähler allein zu sein, ausgenommen solche Wähler, die mit einem körperlichen Gebrechen behaftet sind, welches die Hilfe einer anderen Person erfordert (z. B. Fehlen beider Hände). Die öffentliche Abstimmung erfolgt mündlich, ausgenommen bei stummen Personen, deren Abstimmung durch Stimmzettel geschieht, die vom Präsidenten jedoch laut vorzulesen sind. Die Stimme ist ungültig, falls sie keinen vernünftigen Sinn hat, an Bedingungen geknüpft ist, oder auf keinen der empfohlenen Kandidaten lautet. Ist bloß ein einziger Kandidat gleichen Familiennamens empfohlen worden, so genügt die Anführung des Familiennamens. Ueber die aus irgendeinem Grunde zurückgewiesenen Stimmen ist ein besonderes Verzeichnis anzufertigen.

Die Abstimmung beginnt, wie bemerkt wurde, um 8 Uhr morgens, doch kann der Beginn derselben, falls dies aus irgendeinem Grunde nicht angängig ist, auch etwas verschoben werden, und endet in der Regel um 6 Uhr abends. Wurde aber die Wahl nach 8 Uhr begonnen, so erfolgt die Beendigung derselben nach Ablauf von 10 Stunden vom Beginn an gerechnet. Bei Beginn der letzten Stunde sind die Wähler, die sich bis dahin bereits zur Abstimmung gemeldet haben, noch zur Abstimmung zuzulassen. Die Zählung der Stimmen und die Feststellung des Wahlresultates erfolgt in der Weise, daß die Skrutiniumsdeputation die auf die einzelnen Kandidaten abgegebenen Stimmen zusammenstellt, während bei geheimer Abstimmung zuerst die unerbrochenen Kuverts gezählt und erst nachher geöffnet werden. Nachdem sich sämtliche Mitglieder der Kommission davon überzeugt haben,

Digitized by Google

wie viele auf jeden Kandidaten entfallende Stimmzettel darin enthalten sind, wird das Ergebnis festgestellt.

Ungültig ist eine Stimme bei geheimer Abstimmung: 1. wenn der Stimmzettel nicht im amtlichen Kuvert verschlossen, oder 2. wenn er mit einem äußeren Kennzeichen versehen ist, 3. wenn sich der Name des Kandidaten nicht auf einem amtlichen Stimmzettel befindet, 4. wenn das Kuvert mit einem Kennzeichen versehen ist, 5. wenn der Name des Kandidaten auf dem Stimmzettel gestrichen wurde, 6. wenn die Stimme auf keinen der empfohlenen Kandidaten lautet, 7. wenn auf dem Stimmzettel außer dem Namen des Kandidaten auch noch andere Namen verzeichnet sind, 8. wenn die Stimme an eine Bedingung oder Beschränkung gebunden ist, 9. wenn in einem Kuvert mehrere auf verschiedene Kandidaten lautende Stimmzettel gefunden werden, lauten dagegen alle auf ein und denselben Kandidaten, so werden sie für eine einzige Stimme angesehen. Jede Abstimmungsdeputation übersendet das Wahlprotokoll in drei Exemplaren an den Wahlpräsidenten. Sind die Wahlakten aus sämtlichen Stimmkreisen eingelangt, so werden die Stimmen in Gegenwart der ganzen Wahlkommission und der Vertrauensmänner gezählt, das Wahlergebnis festgestellt und kundgegeben. Als gewählt wird betrachtet derjenige, der die absolute Mehrheit aller im Wahlkreise abgegebenen Stimmen erhalten hat, wobei auch die auf etwa zurückgetretene oder während der Wahl gestorbene Kandidaten abgegebenen Stimmen in Anrechnung gebracht werden. Hat keiner der Kandidaten die absolute Stimmenmehrheit erlangt, so findet unter den beiden, die die meisten Stimmen erhalten haben, eine Stichwahl statt. Es kann sich aber auch ergeben, daß mehr als zwei Kandidaten die gleiche Stimmenzahl erhielten. In diesem Fall wird unter den sämtlichen Kandidaten, welche verhältnismäßig die meisten Stimmen auf sich vereinigten, eine Stichwahl vorgenommen. Ebenso kommt es zur Stichwahl, wenn zwei oder mehrere Kandidaten aufgestellt waren und alle die gleiche Stimmenzahl erhalten haben. Ist ferner von nur zwei Kandidaten einer im Verlaufe der Wahl zurückgetreten, so wird der andere vom Präsidenten sogleich zum gewählten Abgeordneten proklamiert. Waren jedoch mehr als zwei Kandidaten empfohlen, und hat trotz des Zurücktretens eines Kandidaten keiner von ihnen die absolute Stimmenmehrheit erhalten, so ist gleichfalls eine Stichwahl vorzunehmen. Wenn im Falle des Zurücktretens eines Kandidaten mehr als die Hälfte sämtlicher Stimmen des Wahlkreises auf den zurückgetretenen Kandidaten gefallen ist, so hat eine Ersatzwahl stattzufinden. Falls der Kandidat, der als gewählt proklamiert werden sollte, oder der vor der Zulassung zur Stichwahl stand, während des Wahlprozesses aus dem Leben scheidet, ist keine Stichwahl, sondern eine Neuwahl vorzunehmen, welche sich also von der Stichwahl unterscheidet, indem bei einer Neuwahl auch neue Kandidaten empfohlen werden können. Endlich muß noch bemerkt werden, daß falls in einem Stimmkreise der Wahlakt infolge eines Zwischenfalls unterbrochen werden mußte, daselbst innerhalb eines Zeitraumes von 4—6 Tagen eine Neuwahl vorzunehmen ist. Die Stichwahlen haben innerhalb 8—10 Tagen, vom Tage der Wahl an gerechnet, stattzufinden und falls bis zu diesem Termin infolge Zurücktretens eines Kandidaten bloß ein Kandidat übrig blieb, so ist dieser als gewählter Abgeordneter zu proklamieren. Ist hingegen ein zur Stichwahl zugelassener Kandidat aus dem Leben geschieden, so wird eine Neuwahl vorgenommen. Ergibt sich auch bei der Stichwahl eine Stimmengleichheit, so entscheidet das Los, welches öffentlich durch den Präsidenten gezogen wird.

Ueber den Verlauf der Wahl wird ein Protokoll in drei Exemplaren geführt, von denen

Digitized by Google

das erste als Mandat des gewählten Abgeordneten dient, das zweite im Archiv des betreffenden Munizipiums, das dritte im Archiv des Ministeriums des Innern aufbewahrt wird.

Falls in einem Wahlkreise die Wahl gänzlich vereitelt wurde, z. B. durch größere Ausschreitungen, wird für diesen Wahlkreis vom Zentralausschuß innerhalb einer Frist von 15—25 Tagen eine Neuwahl angeordnet.

Mit diesen Ausführungen haben wir das neue Wahlgesetz Ungarns, welches zwar zurzeit noch nicht ins Leben getreten ist, kurz skizziert. Im § 154 des Gesetzes wird verfügt, daß ein Teil des Gesetzes (welcher im Gesetze genau bezeichnet ist) am Tage der Verkündigung des neuen Gesetzes betreffend die Einteilung der Wahlbezirke (dieses Gesetz wurde, wie öfters erwähnt, vor kurzem sanktioniert) ins Leben treten, der andere Teil dagegen erst nach Ablauf eines Jahres nach demselben in Kraft treten wird. Auch die Redaktion des Gesetzes über die Einteilung der Wahlbezirke war von umfassenden statistischen, teilweise sogar politischen Forschungen begleitet. Die Abgrenzung der Wahlbezirke ist übrigens, wie leicht verständlich ist, für eine jede politische Partei von großer Bedeutung, um so mehr, als gegenwärtig unter den Wahlbezirken bezüglich der Anzahl der Wähler eine enorme Verschiedenheit besteht. So gibt es beispielsweise einen Bezirk, in dem die Anzahl der Wähler bloß 108 ausmacht, in einem hauptstädtischen Bezirk übersteigt aber dieselbe 18 000. Es ist daher verständlich, daß es nicht gleichgültig sein kann, in welcher Ausdehnung die einzelnen Wahlkreise abgegrenzt werden. Die große Ungleichheit wird übrigens im Sinne des Kreiseinteilungsgesetzes aufgehoben, indem jetzt mit Rücksicht auf die Gesamtzahl der Wähler von 1 838 378 auf einen jeden Bezirk rund 4 226 Wähler gezählt werden, es bleiben aber trotzdem kleinere Abweichungen bestehen. Da das besprochene Wahlgesetz am Tage der Verkündigung des Gesetzes über die Einteilung der Wahlbezirke, teilweise aber erst nach Ablauf einer Jahresfrist von diesem Zeitpunkte an gerechnet, in Kraft treten wird, fällt dieser Termin ungefähr mit dem Ablauf der Legislaturperiode des jetzigen Reichstages zusammen, der im Sommer des Jahres 1915 eintreten wird. Weiter ist hervorzuheben, daß noch während eines Jahres, vom Inkrafttreten des mit dem Wahlbezirkseinteilungsgesetze zusammenhängenden Teiles des Wahlgesetzes an gerechnet, sämtliche Wahlen nach dem gegenwärtigen alten Wahlgesetze und der heutigen Wahlbezirkseinteilung vorzunehmen sind, d. h. der Wahlprozeß wird, wie bereits erwähnt wurde, erst anläßlich der nächsten allgemeinen Wahlen dem neuen Gesetz entsprechend vorgenommen werden.

Der strafrechtliche Schutz des Wahlrechts. Mit der Reform des Wahlrechtes hängt auch der G.A. XXIII. 1913, betreffend den strafrechtlichen Schutz des Wahlrechtes, eng zusammen, welcher in erster Linie die Tendenz verfolgt, die Reinheit der Wahlen mit allen gesetzlich gebotenen Mitteln zu sichern, und daher jede Handlung, welche die Korrektheit der Abstimmung zu beeinflussen imstande ist, zu verhindern. Das Gesetz über den strafrechtlichen Schutz des Wahlrechts ist auch bereits in Kraft getreten, so daß die darin enthaltenen Rechtssätze bereits Anwendung finden, und da dieses Gesetz nicht nur bei den Abgeordnetenwahlen, sondern auch bei den Kommunal- und Munizipalwahlen anzuwenden ist, ist dies schon im verflossenen Jahre erfolgt.

Das erwähnte Gesetz bestraft in erster Linie die Fälschung der Wählerliste, und zwar mit Gefängnis bis zu 2 Jahren und mit einer Geldstrafe bis zu 2000 Kronen. Die Fälschung kann durch das absichtliche Weglassen einer wahlberechtigten, oder durch die

Digitized by Google

Aufnahme einer nicht wahlberechtigten Person geschehen. Sie kann entweder durch die die Wählerliste zusammenstellende Kommission, oder durch den Präsidenten, oder ein Kommissionsmitglied, oder einen Angestellten des Zentralausschusses, oder durch irgendeine andere Person begangen werden, in der Absicht, einen Wähler des ihm gesetzlich zustehenden Wahlrechtes zu berauben, oder jemanden in rechtswidriger Weise in den Besitz des Wahlrechtes zu setzen.

Die andere Gruppe der Wahldelikte besteht in der Verhinderung der freien Ausübung des Wahlrechtes. Es wird diesbezüglich bestimmt, daß die Verhinderung der freien Ausübung des Wahlrechtes durch Gewalt oder durch Androhung von Gefängnis bis zu 6 Monaten und einer Geldstrafe bis zu 500 Kronen bestraft wird. Wenn die Tat von einem öffentlichen Beamten durch Mißbrauch der Amtsgewalt verübt wurde, besteht die Strafe in Gefängnis bis zu 2 Jahren und in einer Geldstrafe bis zu 2000 Kronen. Aehnlich lauten die Strafbestimmungen auch für den Fall, daß jemand, um den Wähler von der Stimmgebung für einen Kandidaten abzuhalten, oder für die Abstimmung auf einen anderen als den von ihm gewollten Kandidaten zu gewinnen, den Wähler oder einen seiner Angehörigen mündlich beleidigt oder tätlich insultiert, oder aber sein Vermögen oder seinen Erwerb mit rechtswidrigen Nachteilen oder mit der Veröffentlichung einer beleidigenden Erklärung bedroht. Falls diese Handlungen im Auftrage einer Vereinigung oder einer Gruppe verübt werden, besteht die Strafe in Gefängnis bis zu einem Jahre und in einer Geldstrafe bis zu 1000 Kronen. Im Falle aber die Androhung durch eine Gruppe begangen wurde, ist ein jedes Mitglied derselben mit Kerker bis zu 1 Jahr und die Anstifter und Führer mit Kerker bis zu 2 Jahren zu bestrafen. Derjenige, der, um den Wähler zu beeinflussen, ihm, oder mit seiner Zustimmung seinem Angehörigen, ein Geschenk macht, oder eine andere Begünstigung zuwendet, oder eine solche in Aussicht stellt, wird mit Gefängnis bis zu 6 Monaten und mit einer Geldstrafe bis zu 1000 Kronen bestraft. Derselben Strafe unterliegen auch diejenigen, die für ihre Stimme einen materiellen Vorteil angenommen oder gefordert haben. Die erhaltenen Gegenstände werden konfisziert und zugunsten der Armenkasse der Gemeinde versteigert. Wer in der Absicht, die Wähler zu beeinflussen, dieselben bezecht, unterliegt samt den Bewirteten einer Gefängnisstrafe bis zu 3 Monaten und einer Geldstrafe bis zu 1000 Kronen. Eine bis zu 1000 Kronen sich belaufende Geldstrafe hat derjenige zu gewärtigen, der es unternimmt, einen Wähler oder einen von dessen Angehörigen in seiner Ehre anzutasten, ihn oder seine Angehörigen rechtswidrigen Nachteilen aussetzt, aus dem Grunde, weil seine Stimmgebung seinen Erwartungen nicht entsprochen hat. Zu erwähnen ist noch, daß derjenige, der eine zur Irreführung der Wähler geeignete fingierte Nachricht (z. B. das angebliche Zurücktreten des Kandidaten) aussprengt oder verbreitet, eine Gefängnisstrafe bis zu 3 Monaten, sowie eine Geldstrafe bis zu 500 Kronen zu gewärtigen hat. Endlich kann eine Gefängnisstrafe bis zu 3 Monaten und 1000 Kronen Geldstrafe über denjenigen verhängt werden, der es unternimmt, über die Person oder das Privatleben des Kandidaten falsche Gerüchte auszustreuen oder zu verbreiten.

Die dritte Kategorie der Wahldelikte umfaßt die Ausschreitungen, welche bei der Abstimmung selbst begangen werden können. Demzufolge können mit Gefängnisstrafe bis zu 6 Monaten und einer Geldstrafe bis zu 500 Kronen belegt werden diejenigen, die ihre Stimmen unter falschem Namen oder zu wiederholtem Male abgeben Sie können aber auch zu einer Strafe von bis zu einem Jahr Gefängnis und 1000 Kronen Geldstrafe verurteilt werden, wenn sie an der Herbeiführung eines rechtswidrigen Wahlresultats beteiligt sind, oder

Digitized by Google

gar die Wahl vereitelt haben. Wer dagegen in der Absicht, die Wahl zu vereiteln, die Amtspersonen zur Unterlassung ihrer Mitwirkung zu veranlassen sucht, kann mit Gefängnisstrafe bis zu 6 Monaten und einer Geldstrafe bis zu 1000 Kronen belegt werden. Bei geheimer Abstimmung kann derjenige, der sich über die Art der Abstimmung eines Wählers wissentlich Kenntnis verschafft, mit einer Geldstrafe bis zu 500 Kronen bestraft werden; wer dies dagegen unter Gewaltanwendung, Drohung oder auf unerlaubtem Wege tut, hat Gefängnisstrafe bis zu 2 Monaten zu gewärtigen. Das Skrutiniumsmitglied, welches sich zur Mitwirkung an dieser Ausschreitung verleiten läßt, setzt sich einer noch strengeren Strafe aus, nämlich bis zu einem Jahr Gefängnis und 1000 Kronen Geldstrafe.

Endlich enthält das Gesetz auch Bestimmungen über die Ahndung der geringfügigeren Ausschreitungen, welche bei Wahlen vorzukommen pflegen. Wer z. B. den Kandidaten vor der Wahl am Besuche seiner Wähler zu verhindern sucht, ist mit Gefängnisstrafe bis zu einem Monat und 600 Kronen Geldstrafe zu belegen, während die Strafe für die Anstifter bis zu 2 Monaten Gefängnis und 100—600 Kronen Geldstrafe betragen kann.

Das Gesetz über den strafrechtlichen Schutz des Wahlrechts wird unzweifelhaft dazu beitragen, den normalen und ruhigen Verlauf sowohl der Abgeordneten- wie auch der Kommunalwahlen zu sichern.

Die neue Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses. In der Reihe der staatsrechtlichen Schöpfungen des Jahres 1913 spielt auch die neue Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses, die zwar kein Gesetz, jedoch eine Rechtsquelle von eminenter Bedeutung ist, eine hervorragende Rolle. Der G.A. IV. vom Jahre 1848 erklärte die Aufstellung der Geschäftsordnung beider Häuser des Reichstages als ihr autonomes Recht, und auf Grund dieses Gesetzes erfolgte auch immer die Bestimmung der Geschäftsordnung der beiden Kammern in autonomer Weise. Da jedoch die Arbeit der Legislative im Sinne der Geschäftsordnung erfolgt, so wurde dieser Rechtsquelle in staatsrechtlicher Hinsicht immer eine entscheidende Wichtigkeit beigemessen, indem die Umstände, unter welchen die Erhebung einer Regierungsvorlage zum Gesetz vor sich geht, jederzeit von der Geschäftsordnung abhängig sind, und außerdem ist die Art der Handhabung der Geschäftsordnung auch für die Minorität, also für die Opposition, von ungemein großer Bedeutung.

Daraus erklärt sich, daß die Geschäftsordnung, obwohl bei ihrem Zustandekommen, ebenso wie auch bei den Gesetzesentwürfen, selbstverständlich das Prinzip der Majorität Anwendung findet, dennoch stets im Einvernehmen mit den Minoritätsparteien geschaffen wurde, da das gleiche Interesse eines jeden Parlamentsmitgliedes erfordert, daß die Beratungsordnung einem jeden gegenüber gleichmäßig gewahrt werde. Gegen die neue Geschäftsordnung von 1913 erhebt nun die Opposition den Einwand, daß dieselbe durch die Majorität zu einer Zeit geschaffen wurde, als sich infolge der oben geschilderten Gegensätze zwischen den Parteien die ganze Opposition von den Sitzungen des Parlaments fernhielt, und daher auch keine Gelegenheit geboten war, die Abänderung der Geschäftsordnung im Wege einer Verständigung zwischen den Parteien vorzunehmen. Demgegenüber wurde von der Regierung und ihrer Partei dieser Zeitpunkt aus dem Grunde zur Modifizierung der Geschäftsordnung gewählt, weil dadurch eben die Vereitelung der bisher von der Opposition veranstalteten Obstruktionen erreicht werden sollte, und um dem Willen der Majorität, und zwar ohne längere Debatten, zu jeder Zeit unbedingte Geltung zu verschaffen. In der Geschäftsordnung von 1913 sind aber zum Teil bereits früher bestandene Regeln rezi-

Digitized by Google

piert und kann daher von einer ausführlicheren Darstellung derselben, soweit darin keine neuen Momente zutage treten, wohl abgesehen werden. Eine tiefgreifende Aenderung trat dagegen in der Beratungsordnung der Gesetzesvorlagen ein, und diesbezüglich verdient folgendes hervorgehoben zu werden.

Der früheren Geschäftsordnung zufolge hatte die Beratung einer jeden Gesetzesvorlage zuerst in einer allgemeinen, dann aber in einer Spezialdebatte zu erfolgen. Die erstere bedeutet, daß jedem Abgeordneten das Recht zustand, die Vorlage vom prinzipiellen Standpunkte aus zu würdigen, der letzteren zufolge konnte ein jeder Abgeordnete zu einem jeden Paragraphen der Vorlage das Wort ergreifen, der interessierte Ressortminister sowie der Referent der Vorlage sogar so oft sie es für nötig hielten. Wollte daher eine obstruierende Minorität diese Verfügung zu ihrem Vorteil ausbeuten, so konnte jedes Mitglied derselben zu einem jeden Paragraphen das Wort ergreifen und die Debatte auf diese Weise lange Zeit hinausschieben. Der neuen Geschäftsordnung zufolge ist es nun ermöglicht, mehrere zusammenhängende Paragraphen auf einmal zu verhandeln und die Zahl der Reden auf diese Weise zu verringern. Nachdem ferner die frühere Geschäftsordnung einem jeden Abgeordneten das Recht gewährt hatte, in persönlicher Angelegenheit oder behufs Richtigstellung seiner mißverstandenen Worte sich jederzeit zum Wort zu melden, und diese Verfügung zwar auch in der neuen Geschäftsordnung beibehalten, doch hinzugefügt wurde, daß, falls sich die Abgeordneten in einer Sitzung massenhaft aus dieser Ursache zum Wort melden würden (denn auch dieses Recht ist von der Obstruktion ausgebeutet worden), das Haus ermächtigt sei, diese Erklärungen ohne Debatte auf den Schluß der Sitzung zu verlegen, kann die Obstruktion sozusagen als vernichtet angesehen werden. Durch diese Verfügungen wird aber erreicht, daß die für die Sitzungen bestimmte Zeit durch das Aufwerfen solcher Sachen nicht in Anspruch genommen werden kann. Hervorzuheben ist ferner auch, daß der früheren Geschäftsordnung zufolge einem jeden Abgeordneten, der während der Verhandlung irgend einen Antrag stellte oder eine Aenderung der in Rede stehenden Vorlage beantragte, das Recht des Schlußwortes zustand. Demgegenüber gebührt nun das Schlußwort außer dem Ressortminister und dem Referenten der Vorlage bloß noch demjenigen Abgeordneten, der im Namen der Minorität anläßlich der Verhandlung der Vorlage im Ausschusse den Standpunkt der Minorität vertrat. Nach Schluß der Spezialdebatte ist aber bloß der Referent des Ausschusses berechtigt, das Wort zu ergreifen.

Früher war zur Beschlußfähigkeit des Hauses die Anwesenheit von mindestens 100 Abgeordneten erforderlich. Diese Zahl wurde nun auf 60 herabgesetzt. Vordem war ferner eine namentliche Abstimmung obligatorisch, so oft dies von wenigstens 20 Abgeordneten in einer schriftlichen Eingabe an den Vorsitzenden beantragt wurde. Jetzt ist das Ansuchen um eine namentliche Abstimmung durch eine Eingabe von mindestens 50 Abgeordneten zu stellen, und außerdem ist sie an die Bedingung geknüpft, daß die Abgeordneten, welche die namentliche Abstimmung beantragen, in der betreffenden Sitzung anwesend seien. Endlich aber, was ebenfalls von Bedeutung ist, kann ein Antrag auf die namentliche Abstimmung nur dann angenommen werden, wenn die Frage, bezüglich welcher dieselbe beantragt wurde, mit der in Verhandlung stehenden Vorlage im Zusammenhang steht, doch ist dies nicht gestattet für den Fall, daß z. B. eine persönliche Beschwerde den Gegenstand der namentlichen Abstimmung bilden sollte. Es verdient aber noch erwähnt zu werden, daß auf Antrag von 50 Abgeordneten die namentliche Abstimmung auf die

Digitized by Google

nächste Sitzung verlegt werden kann, wodurch ebenfalls die Möglichkeit tumultuarischer Szenen in den Sitzungen ausgeschaltet wird.

Besondere Bestimmungen sind in der neuen Geschäftsordnung auch bezüglich der Verhandlung des Staatskostenvoranschlags enthalten. Diesen Bestimmungen zufolge währt die Dauer der Sitzungen anläßlich der Beratung des Kostenvoranschlages 8 Stunden, während sonst die normale Dauer der Sitzungen täglich nur 4 Stunden beträgt. Die Sitzungen finden in der Regel von 10 Uhr vormittags bis 2 Uhr nachmittags statt, bei verlängerter Dauer aber auch noch von 4 Uhr nachmittags bis 8 Uhr abends. Dadurch soll verhindert werden, daß sich die Debatten über den Kostenvoranschlag in die Länge ziehen, da sich für die Opposition hiebei die günstigte Gelegenheit bietet, die Tätigkeit der Regierung einer eingehenden Kritik zu unterziehen. Ein ebenfalls eklatantes Beispiel für die Abkürzung der Debatten besteht ferner darin, daß, falls durch die Etatverhandlung bereits 20 Sitzungstage in Anspruch genommen wurden, der Präsident des Hauses das Recht hat, die allgemeine Debatte zu schließen, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob sich zur Vorlage noch Redner gemeldet hatten oder nicht. Ebenso kann der Präsident in diesem Falle die namentliche Abstimmung anordnen. Diese Verfügung ist eine jener Bestimmungen, gegen welche von seiten der Opposition die meisten Einwände erhoben werden, indem sie hiedurch in ihrem Rechte der Kritik gewaltsam verhindert werden kann. Es sind aber auch bei der ausführlichen Verhandlung der Etatvorlage Einschränkungen von großer Bedeutung ins Leben getreten, indem z. B. bestimmt wurde, daß die Etats der größeren Ministerien in je höchstens 2. die der kleineren in je einem Tage verhandelt werden müssen. Da jedoch in Ungarn das parlamentarische Gewohnheitsrecht besteht, nach der Votierung des Budgets eine spezielle Vorlage anzunehmen, welche die Regierung zur Realisierung der ins Budget eingestellten Einnahmen und Ausgaben ermächtigt (die sogenannte Appropriation), so wurde auch diesbezüglich bestimmt, daß zu dieser Verhandlung bloß 4 Tage in Anspruch genommen werden können. Endlich kann in den Sitzungen, in welchen auf eine Abkürzung der Verhandlung zielende Beschlüsse gefaßt werden, kein Redner mehr als höchstens eine halbe Stunde in Anspruch nehmen, während die Sitzung selbst vor einer Beschlußfassung nicht vertagt werden darf.

Falls die Sitzungen vom Hause selbst vertagt wurden, stand bisher schon 20 Abgeordneten das Recht zu, vom Präsidenten die Wiedereinberufung des Hauses zu verlangen. Dies wurde nun dahin abgeändert, daß dieses Recht nur 60 Abgeordneten zukommt, und hat die diesbezügliche Eingabe entweder mündlich und persönlich noch an demselben Tage, oder genügend motiviert schriftlich zu erfolgen, in diesem letzteren Fall muß das Gesuch von 4 Abgeordneten persönlich dem Vorsitzenden überreicht werden.

Ein Abgeordneter, der in seiner Rede vom Gegenstande der Verhandlung abweicht, ein verletzendes Benehmen bekundet, oder überhaupt die Verhandlungen und die Beratung stört, kann vom Präsidenten zur Ordnung gewiesen und auf Vorschlag des sofort zusammentretenden Immunitätsausschusses von einer bestimmten Anzahl Sitzungen ausgeschlossen werden. Doch während eine Ausschließung früher nur durch einen Beschluß des Hauses vorgenommen werden konnte, ist es jetzt gestattet, falls in der Anwesenheit des Betreffenden die Verhandlungen nicht ruhig fortgeführt werden könnten, die sofortige Ausschließung des Ruhestörers durch eine Präsidialerklärung vorzunehmen, und kann der Vorsitzende zur Ausführung seiner Verordnung auch die Parlamentswache in Anspruch nehmen. Zwar ist diese Verfügung durch den Präsidenten dem Hause sofort zur Kenntnis zu

Digitized by Google

bringen, welches hierüber unter Ausschluß einer Debatte beschließt, doch ist hiedurch gegenüber der früheren Geschäftsordnung eine große Ausdehnung des Wirkungskreises des Präsidenten dadurch eingetreten, daß ein Abgeordneter auf seine Veranlassung selbst unter Gewaltanwendung aus dem Hause entfernt werden kann. Die strenge Handhabung der diesbezüglichen Geschäftsordnung kann mit noch schwereren Folgen verbunden sein. Wenn ein Abgeordneter infolge seines Benehmens eine protokollarische Rüge erhalten hat, werden von seinen Diäten in jedem Falle 100 Kronen in Abzug gebracht, bei der Ausschließung des Abgeordneten jedoch werden für jeden Tag der Ausschließung 20 Kronen von seinen Diäten abgezogen, und falls er mit Gewalt entfernt wurde, findet ein Abzug in der Höhe von 500 Kronen statt. Da die Diäten eines Abgeordneten jährlich nur 4800 Kronen betragen, wozu ein Quartiergeld von 1600 Kronen hinzukommt, so muß diese Buße als sehr empfindlich bezeichnet werden.

Das Haus verfügt neuerdings auch über strenge materielle Strafmittel bei unentschuldigtem Fernbleiben von Abgeordneten. In diesem Falle können von seinen Tagesdiäten täglich 20 Kronen in Abzug gebracht werden, solange er nicht wieder im Hause erscheint. Noch strenger aber ist eine Verfügung der neuen Geschäftsordnung, welche bestimmt, daß die in die vom Hause gebildeten Ausschüsse gewählten Abgeordneten bei Geldstrafe verpflichtet sind, an den Sitzungen der Ausschüsse teilzunehmen; ja es wurde sogar bestimmt, daß, wenn ein Mitglied des sogenannten Inkompatibilitätsausschusses in einer Sitzung desselben, ohne sich zu entschuldigen, nicht erscheint (dieser Ausschuß entscheidet dem G.A. XXIV. 1901 zufolge endgültig in den Fällen, in welchen gegen einen Abgeordneten eine Inkompatibilitätsanzeige erstattet wurde, dahin gehend, daß der betreffende mit der Regierung in einem Vertragsverhältnis wirtschaftlicher Natur stehe, in welchem Falle die Jury berechtigt ist, eventuell auch das Mandat des Abgeordneten zu annullieren), demselben seine Tagesdiäten für ein Vierteljahr entzogen werden können.

Der Schutz des Königs und des Königtums. Halb ins Gebiet des öffentlichen Rechts, halb in dasjenige des Strafrechts gehört das Gesetz, welches im G.A. XXXIV. 1913 enthalten ist und den Schutz der Person des Königs, sowie der Institution des Königtums behandelt. Schon im ungarischen Strafgesetzbuch, im G.A. V. 1878, ist für den Schutz der Person des Herrschers sowie auch der Verfassung naturgemäß Sorge getragen, so daß diese Institutionen in Ungarn auch bisher unter stetigem Schutz standen. Da jedoch im Verlaufe der letzten Jahre die Strafprozesse wegen der Verletzung des Königs, wenn auch stets nur durch bedeutungslose Individuen, öfters vorkamen und sich im Jahre 1912 sogar eine republikanische Partei konstituierte, die an verschiedenen Orten des Landes Volksversammlungen veranstaltete und Anhänger zu werben trachtete, wurde von seiten der Staatsanwaltschaften, besonders infolge der Preßtätigkeit der republikanischen Partei, welche häufig scharfe Artikel veröffentlichte, gegen die Beteiligten die Anklage erhoben. Die meisten dieser Fälle gelangten aber vor die Geschworenengerichte und endeten in der Regel mit Freispruch. Eine strengere Regelung dieser Sache bezweckt nun der G.A. XXXIV. vom Jahre 1913.

Das neue Gesetz bestimmt nämlich daß derjenige, der die Person des Königs verletzt oder dessen Handlungen einer verletzenden Kritik unterzieht, mit einer Strafe bis zu 2 Jahren Gefängnis, Suspendierung der politischen Rechte und Amtsverlust bestraft wird. Das Strafmaß ist also dasselbe wie im alten Strafgesetzbuch, doch wurden die Merkmale der strafbaren Handlung näher bestimmt, da früher bloß bei Beleidigung der Person

Digitized by Google

des Herrschers eine Strafe zuerkannt wurde, während jetzt, wie ersichtlich, auch derjenige der Strafe verfällt, der die Handlungen des Königs einer verletzenden Kritik aussetzt, so daß sich die Gerichte nun in viel ausgedehnterem Maße, als es bisher geschah, zur Konstatierung eines diesbezüglichen Deliktes veranlaßt sehen werden. Desgleichen wurden auch diejenigen Bestimmungen verschärft, die sich auf die durch die Presse begangenen Delikte dieser Gattung beziehen; denn während dem früheren Gesetz zufolge, mit Rücksicht auf die größere Oeffentlichkeit der durch die Presse begangenen Delikte, bloß für diesen Fall eine strengere Bestrafung (Gefängnishaft bis zu 3 Jahren und Geldstrafe bis zu 4000 Kronen), verbunden mit der Suspendierung der politischen Rechte und Amtsverlust vorgesehen war, unterliegt nach dem neuen Gesetz bereits eine auch bloß mündliche, jedoch öffentlich begangene Schmähung der Person des Königs einer strengeren Bestrafung. Daraus folgt nun mit Gewißheit, daß in allen jenen Fällen, in welchen, wenn auch vor einer noch so begrenzten Oeffentlichkeit, aber doch im Beisein mehrerer Personen eine mündliche Aeußerung erfolgte, welche den erwähnten Bedingungen entspricht, bereits das strengere Strafmaß anzuwenden ist.

Das in Rede stehende Gesetz enthält auch eine Ergänzung zu dem Abschnitte des Strafgesetzbuches, welcher die Verfassungsdelikte behandelt, und dies ist jener Paragraph, der eigentlich gegen die republikanische Bewegung gerichtet ist. Im Gesetz wird nämlich bestimmt, daß derjenige, der eine auf die Aufhebung des Königtums abzielende Bewegung initiiert, organisiert, leitet, oder an einer solchen überhaupt teilnimmt, ferner derjenige, der in Druck und Schrift oder durch Schaustellung von Abbildungen, endlich aber auch bloß mündlich — jedoch öffentlich — gegen die Institution des ungarischen Königtums aufreizt, oder dieselbe aus politischen Motiven bloß angreift, mit Staatsgefängnis bis zu 5 Jahren, einer Geldstrafe bis zu 4000 Kronen, der Suspendierung der politischen Rechte und Amtsverlust bestraft wird. Daraus ist ersichtlich, daß diese Bestimmungen des Gesetzes den Zweck verfolgen, jede republikanische Bewegung im Keime zu ersticken, denn der Umstand, daß *auch die aus politischen Motiven erfolgte Anfechtung der Institution des Königtums* dieser strengeren Bestrafung unterliegt, macht lediglich eine jede öffentliche Kritik der Frage, ob das Königtum oder statt dessen die Republik besser sei, unmöglich.

Die übrigen verfassungsrechtlichen Gesetze des Jahres 1913. Die übrigen vom staatsrechtlichen Standpunkte erwähnenswerten Gesetze des Jahres 1913 können wie folgt zusammengefaßt werden. Das Etatjahr des Staates fiel in Ungarn bisher mit dem bürgerlichen Jahr zusammen. Da jedoch infolge der sommerlichen Parlamentsferien die Einreichung des Staatskostenvoranschlags für das nächste Etatjahr stets erst im Herbst erfolgte, die parlamentarische Verhandlung desselben dagegen sich in der Regel lange hinzog, so daß in den meisten Fällen eine Indemnität beansprucht werden mußte, tauchte die Idee auf, daß es zweckentsprechender sei, das Budget vom 1. Juli bis zum 30. Juni des nächsten Jahres aufzustellen und dieser Gedanke wurde im G.A. XXVI. 1913 auch praktisch durchgeführt. Im Uebergangsjahre, d. h. in der ersten Hälfte des Jahres 1914, wurde ein nur auf ein halbes Jahr lautender Etat votiert, und zwar, dem Prinzip der Indemnität entsprechend, im Rahmen des vorjährigen Budgets; vom 1. Juli 1914 an dagegen beginnt bereits das Etatjahr in der Weise, wie es im neuen Gesetz bestimmt wird. Außerdem verdient noch jene Bestimmung des Gesetzes hervorgehoben zu werden, derzufolge diejenigen Aktiengesellschaften und Genossenschaften, welche ihr Geschäftsjahr mit dem staatlichen in Einklang zu bringen

Digitized by Google

beabsichtigen, befugt sind, für das gegenwärtige Halbjahr eine spezielle Bilanz aufzustellen und auch besondere Dividenden für die Aktionäre ausschütten.

Vom öffentlich-rechtlichen Standpunkte verdient auch der G.A. XXXV. 1913 erwähnt zu werden, welcher ein neues griechisch-katholisches Bistum mit Sitz in Hajdudorog errichtete. Zum näheren Verständnis dieses Gesetzes muß man wissen, daß in Ungarn der überwiegende Teil der griechisch-katholischen Bevölkerung der rumänischen Nationalität angehört, doch gibt es auch eine ansehnliche Zahl griechisch-katholischer Gläubigen, welche sich zur magyarischen Muttersprache bekennen. Diese waren bisher vollständig den den rumänischen Interessen dienenden und unter rumänischer Administration stehenden Bistümern unterworfen, während nun nach eingeholter Zustimmung der päpstlichen Kurie diese griechisch-katholischen Gläubigen ungarischer Zunge zu einem besonderen Bistum vereinigt wurden, welches in ungarischer Sprache verwaltet wird. Da jedoch die katholischen Diözesanbischöfe in Ungarn laut dem die Bildung des Oberhauses bestimmenden Gesetze (G.A. VII. 1885) Mitglieder der Ersten Kammer der Legislative sind, wurde im G.A. XXXV. 1913 die Mitgliedschaft an der sog. ungarischen Magnatentafel auch dem griechisch-katholischen Diözesanbischof von Hajdudorog zuerkannt.

Von Wichtigkeit ist auch der G.A. LII. vom Jahre 1913, welcher, obwohl er bloß zwei Paragraphen umfaßt, den Beginn des Umwandlungsprozesses einer der wichtigsten Institutionen der ungarischen Verfassung bedeutet. Dieses Gesetz bestimmt nämlich, daß das Mandat der gewählten autonomen Beamten der Komitate bis zu einer diesbezüglichen neueren Entschließung der Legislative, die spätestens bis Ende des Jahres 1914 zu erfolgen hat, verlängert wird. Die ungarischen Komitate sind verfassungsmäßige Institutionen, welche auf eine Tradition von Jahrhunderten zurückblicken können und mit der Verfassung Ungarns stets eng verknüpft waren. In früheren Zeiten spielte das Komitat als ein wichtiges Organ der Kriegsmacht, später aber als ein an Bedeutung stets zunehmendes Organ der Verwaltung eine hervorragende Rolle, und in jenen Zeiten, in denen die ungarische Nation mit der Dynastie mehr als einmal in Konflikt geriet, waren die Komitate die Schauplätze heißer Verfassungskämpfe. Auch heute noch steht den Komitaten das wichtige gesetzliche Recht zu, die Erhebung von Steuern sowie die Aushebung von Rekruten, die durch die Legislative nicht votiert wurden, zu verweigern. Die Komitate waren daher jahrhundertelang starke Bollwerke der ungarischen Verfassung, und es steht zweifellos fest, daß zu Zeiten, da es noch kein Parlament gab und die Ständeversammlung oft viele Jahre hindurch von den Königen nicht einberufen wurde, die Komitate ganz geeignet waren, den Sinn für die Angelegenheiten des politischen Lebens wachzuhalten und die Rechte der Nation zu verteidigen. Als dann im Jahre 1848 an die Stelle der Ständeversammlung die Volksvertretung trat, hielten manche der ungarischen Politiker die Rolle des Komitates für beendet, indem sie der Ansicht waren, daß nun jede nationale Idee durch Heranziehung breiter Volksschichten im Parlament verhandelt werden müsse. Es geht jedoch aus den seither geschehenen Ereignissen hervor, daß die Mission der Komitate noch keineswegs beendet ist, denn außer dem bereits erwähnten Wirkungskreise fielen ihnen auch nach den neueren Gesetzen verschiedene wichtige Rechte zu. So haben sie auch jetzt noch das Recht, in politischen Fragen Stellung zu nehmen und ihre Stellungnahme den übrigen Komitaten zur Kenntnis zu bringen; ferner das Recht, an die Legislative unmittelbar Adressen zu richten. Demzufolge spielten sie auch in den letzten 10 Jahren im politischen Leben Ungarns eine entscheidende Rolle.

Die Ausübung der Funktionen der Komitate wird teils durch die Generalversamm-

Digitized by Google

lung, den sogenannten Munizipalausschuß, bewirkt, dessen Mitglieder zur Hälfte aus gewählten Mitgliedern bestehen, während die andere Hälfte aus den höchstbesteuerten Bürgern des Komitates hervorgeht, teils geschieht die Ausübung der Machtbefugnisse durch die gewählten Beamten des Komitats, die, angefangen von dem an der Spitze desselben stehenden Vizegespan, fast alle vom Munizipalausschuß auf 6 Jahre gewählt werden, wodurch die Bevölkerung, resp. der aus deren Mitte entsendete Munizipalausschuß eine bedeutende Macht ausüben kann, da ein jeder Beamte, der durch sein Wirken das Mißfallen der Komitatsbevölkerung erregt hat, sich der Möglichkeit aussetzt, nicht wiedergewählt zu werden.

Die jetzige Regierung Ungarns und ihre Partei vertritt die Ansicht, daß dieser Zustand in Zukunft nicht weiter bestehen kann, und die Wahl des Beamtenkörpers der Komitate durch die staatliche Ernennung ersetzt werden muß. Die Anhänger dieser Auffassung lassen verlauten, daß die wahren Verfassungsgarantien in der Kräftigung der wirklichen Autonomie der Munizipalausschüsse und in der Einführung der Bezirksvertretungen zu suchen seien, nicht aber in dem Recht, den Beamtenkörper des Komitates wählen zu dürfen, was bloß zu Wahlagitationen und nicht selten zu politischen Kämpfen führt. Demgegenüber vertritt natürlich die Opposition die Ansicht, daß das jahrhundertealte Recht der Komitate, ihren Beamtenkörper selbst wählen zu können, auch für die Zukunft erhalten werden müsse und gibt ihrer Besorgnis darüber unverhüllt Ausdruck, daß durch die Verstaatlichung der Munizipalbeamten die ohnehin bereits übermäßige Zentralgewalt zum Nachteil der Autonomie verstärkt werde.

Bezüglich der Komitate verfügt der G.A. LII. 1913 (da mit Ende des Jahres 1913 das sechsjährige Mandat der Munizipalbeamten zu Ende ging und demgemäß in sämtlichen Munizipien des Reichs Neuwahlen stattzufinden hätten) die Verlängerung der Mandate der Beamten um ein Jahr, um der Regierung und ihrer Partei Gelegenheit zu geben, die Verstaatlichung der Munizipalbeamtungen im Verlaufe des Jahres 1914 durchzuführen, ohne den Beamten gegenüber durch eine Neuwahl, von 1913 an gerechnet, auf weitere 6 Jahre gebunden zu sein.

Es gibt eigentlich kein öffentlich-rechtliches Gesetz der G.A. XXII. vom Jahre 1913, welches die Errichtung einer ungarischen Kanonenfabrik anordnet, da die Errichtung eines derartigen Betriebes keine verfassungsrechtliche Funktion bildet. Trotzdem muß aber im gegebenen Falle, mit Rücksicht auf gewisse besondere Umstände, von der üblichen Auffassung diesmal abgewichen werden. Oesterreich und Ungarn verfügen über ein gemeinsames Heer, dessen Erhaltungskosten teils durch die Einnahmen der Zollgefälle des österreichisch-ungarischen Zollgebietes (die Glieder desselben sind: Oesterreich, Ungarn, Bosnien und die Herzegowina), teils nach der zwischen den beiden Staaten vertragsmäßig festgesetzten Q u o t e bestritten werden. Der zurzeit gültigen und bis Ende 1917 bestehenden Quote entsprechend nimmt Oesterreich an den Ausgaben der gemeinsamen Angelegenheiten mit 63,6 %, Ungarn dagegen mit 36,4 % teil.

Da aber die Erhaltung des Heeres an beide Staaten bedeutende Ansprüche stellt, ist es ein natürliches Bestreben derselben, einen Teil der Heeresauslagen durch ihre erwerbende Bevölkerung zurückzugewinnen, und zwar so, daß jeder Staat von den Armeelieferungen einen seiner Quote entsprechenden Anteil der einheimischen Industrie und Landwirtschaft zu sichern bestrebt ist. In Ungarn waren jedoch bis jetzt manche Fabrikunternehmungen, welche zur Ausführung der Lieferungen für die Armee und die Marine geeignet wären, gar

Digitized by Google

nicht vorhanden, und es wurde von seiten der Heeresleitung wiederholt der Einwand erhoben, daß eine quotenmäßige Berücksichtigung Ungarns für gewisse Heereslieferungen gar nicht möglich sei, weil die Lieferungen nicht ausgeführt werden könnten. Daher das Bestreben der politisch und wirtschaftlich maßgebenden Kreise Ungarns, in Ungarn solche Fabrikunternehmungen und Gewerbe einzuführen, welche sich mit Armeelieferungen befassen.

Als eine Folge dieser Bestrebungen wurde die Errichtung einer ungarischen Kanonenfabrik durch das angeführte Gesetz verordnet, welches daher, teils aus den angeführten Gründen, teils infolge seines Zusammenhanges mit der Wehrmachtfrage, ebenfalls zu den in staatsrechtlicher Beziehung relevanten Gesetzen gezählt werden kann. Diesem Gesetz gemäß wurde die Fabrik in der Weise errichtet, daß der ungarische Staat mit der Kanonenfabrik der Skodawerke in Pilsen einen auf 25 Jahre lautenden Vertrag schloß, demzufolge beide Kontrahenten mit einem Aktienkapital von 13 Millionen Kronen in Györ (Raab) eine Kanonenfabrik errichten, wobei sich der ungarische Staat verpflichtet hat, Aktien im Nominalwerte von 7 Millionen Kronen, die Skodawerke solche im Werte von 4 Millionen Kronen zu übernehmen, wogegen die genannten Werke als Gegenleistung für die Etablierung der Fabrik und die Einführung des Betriebes Aktien im Nominalwerte von 2 Millionen Kronen gratis erhalten; ferner ist vorläufig auch die Leitung des Betriebes den Skodawerken anvertraut. An diesem Kontrakt ist auch die Kruppsche Firma in Essen interessiert, welche für die Mitteilung des Verfertigungssystems der Kanonenrohre, sowie für die Ueberlassung der diesbezüglichen Patente eine Entschädigung von einer Million Kronen erhält. Die Pflicht der Kruppschen Firma besteht eigentlich darin, daß sie auf Verlangen der ungarischen Regierung ihre technischen Erfahrungen auf dem Gebiete der Kanonenrohrfabrikation in den Dienst der genannten ungarischen Fabrik zu stellen hat und ihre Ingenieure zu diesem Zweck auf höchstens 14 Tage nach Ungarn entsendet, andererseits aber auch den ungarischen Ingenieuren die Besichtigung der Essener Werke zwecks diesbezüglicher Studien gestattet.

Endlich ist noch zu bemerken, daß die Skodawerke für ihr Mitwirken jährlich 10% des Reingewinnes der ungarischen Kanonenfabrik erhalten, zum mindesten jedoch einen Betrag von jährlich 200 000 Kronen. Außerdem wurde eine Vereinbarung getroffen, derzufolge mit Rücksicht auf den staatlichen Charakter der ungarischen Kanonenfabrik der überwiegende Teil der Angestellten derselben aus ungarischen Staatsbürgern zu bestehen hat.

Die verwaltungsrechtlichen Gesetze des Jahres 1913. In den vorangegangenen Abschnitten wurde über die staatsrechtlichen Schöpfungen der ungarischen Gesetzgebung im Jahre 1913 berichtet. Nun werden wir uns kurz mit jenen Gesetzen befassen, die ins Gebiet des Verwaltungsrechts gehören. Hier finden wir eine weit geringere Zahl von Gesetzen prinzipieller Bedeutung. Es kann aber trotzdem hinsichtlich der Detailfragen des Verwaltungsrechtes auf einige Gesetze hingewiesen werden, in denen doch bemerkenswerte Momente vorzufinden sind.

Vor allem ist hier zu bemerken, daß das Qualifikationsgesetz der öffentlichen Beamten durch den G.A. LIII. 1913, betreffend die einheitliche Richteramts- und Rechtsanwaltsprüfung, eine Aenderung erfuhr. Bis jetzt war nämlich die Qualifikation der Rechtsanwälte und der Richter in Ungarn nicht an gleiche Bedingungen gebunden, ja es bestand sogar der sonderbare und abnorme Zustand, daß man vom Richter eine geringere Qualifikation verlangte als vom Rechtsanwalt. Nach den Bestimmungen der diesbezüglichen älteren Gesetze (Rechts-

Digitized by Google

anwaltsgesetz vom Jahre 1874 und Beamtenqualifikationsgesetz vom Jahre 1883) hatten sowohl die Richter als auch die Rechtsanwälte auf einer Universität oder einer Rechtsakademie den vierjährigen rechts- und staatswissenschaftlichen Studienkurs zu absolvieren (dieser Kurs wurde für diejenigen, die den einjährig-freiwilligen Dienst leisteten, auf 7 Semester herabgesetzt); nach dessen Beendigung mußten aber diejenigen, die sich der Advokatenlaufbahn widmeten, das rechtswissenschaftliche Doktorat erwerben, und nach Bestehen des ersten Rigorosums eine sich auf mindestens 3 Jahre erstreckende Rechtspraxis absolvieren, wovon mindestens 1 Jahr in die Zeit nach der Erlangung des Doktorgrades fiel. Nach Beendigung der dreijährigen Praxis hatte der Advokaturkandidat die Advokatenprüfung zu bestehen und konnte nach Erwerbung des Advokatendiploms seine Praxis als selbständiger Rechtsanwalt beginnen, falls er sich in eine Advokatenkammer aufnehmen ließ. Demgegenüber waren die Anwärter auf Richterstellen nicht zur Erwerbung des Doktorgrades verpflichtet, sondern bloß zur Ablegung der rechtswissenschaftlichen Staatsprüfung, auf welche eine dreijährige Gerichtspraxis folgte, die zur Ablegung der Richteramtsprüfung befähigte. Während jedoch ein diplomierter Advokat ohne jede weitere Prüfung auch zur Besetzung eines Richteramts qualifiziert war, konnte ein diplomierter Richter, der kein Advokatendiplom besaß, die Advokatenpraxis bloß in dem Falle ausüben, als er sich auch das Advokatendiplom erwarb, d. h. die Advokatenprüfung ablegte.

Dieser anormale Zustand fand nun ein Ende, und zwar dadurch, daß die Rechtsanwalts- und die Richterprüfungen vereinigt wurden und von jetzt an sowohl vom Advokaten als auch vom Richter dieselbe Qualifikation gefordert wird. Doch nicht bloß durch die Vereinheitlichung des Examens, sondern auch durch eine zweckmäßigere Einteilung der Dauer der Praxis wurde der bisherige Zustand bedeutend verbessert. Im G.A. LIII. 1913 wird nämlich bestimmt, daß mindestens 1 Jahr der vorgeschriebenen Praxis bei einem Advokaten (eventuell auch bei den zur Vertretung des königl. Fiskus oder der öffentlichen Stiftungen berufenen Behörden) zuzubringen ist, ebenso mindestens 1 Jahr an einem königlichen Gerichtshofe, während die übrige Zeit bei einem Advokaten, beim Gericht, bei einem königlichen Notar, bei der Staatsanwaltschaft oder im Konzeptfach des Justizministeriums zugebracht werden kann, ja es ist sogar gestattet, 6 Monate im Konzeptfache einer Verwaltungsbehörde, einer größeren Fabrikunternehmung, einer Verkehrsanstalt (z. B. einer Eisenbahngesellschaft) oder eines Geldinstitutes zu verbringen. Außerdem ist noch hervorzuheben, daß, während früher die Praxis schon nach dem Bestehen des ersten Rigorosums beginnen konnte, deren Beginn jetzt erst nach Erlangung des Doktorgrades erfolgt. Endlich muß noch betont werden, daß, im Falle sich der Kandidat ein schwereres Disziplinarvergehen zuschulden kommen läßt, die Dauer der Praxis um den Zeitraum von 6 Monaten bis zu 2 Jahren verlängert, eventuell die weitere Ausübung derselben gänzlich verboten werden kann.

Es ist erklärlich, daß das neue Gesetz auf die Hebung sowohl des wissenschaftlichen als auch des praktischen Niveaus der zukünftigen Richter und Advokaten Ungarns von großem Einfluß sein wird, und vom praktischen Standpunkte aus ist besonders diejenige Verfügung hervorzuheben, laut welcher die Ausbildung der Kandidaten nicht durch eine einseitige Beschäftigung, wie bisher, sondern in den verschiedensten Aemtern zu erfolgen hat, und daß in die Reihe derselben auch die modernen wirtschaftlichen Großbetriebe aufgenommen wurden. Dies ist aber sicher geeignet, den Gesichtskreis der Interessierten zu erweitern. Wenn wir nun noch hinzufügen, daß dem G.A.VII. 1912, betreffend die Justizorganisation,

Digitized by Google

zufolge diejenigen Kandidaten, welche die Advokatenprüfung bereits bestanden haben, nicht gleich als selbständige Advokaten zur Ausübung der Advokaturpraxis berechtigt sind, sondern zuerst 2 Jahre lang als Advokatenstellvertreter zu fungieren haben und erst nach Beendigung dieser Zeit in die Advokatenkammer als selbständige Rechtsanwälte aufgenommen werden können, so ist daraus ersichtlich, daß die Ausbildung der Advokaten und Richter in Ungarn einer gründlichen Reform unterzogen wurde.

Die einheitliche Richteramts- und Advokatenprüfung ist übrigens eine schriftliche und eine mündliche, und kann entweder in Budapest oder in Marosvásárhely (Siebenbürgen) vor einer aus 5 Mitgliedern bestehenden Kommission abgelegt werden, deren Vorsitzender vom Justizminister ernannt wird, deren Mitglieder aber zur Hälfte aus der Reihe der Richter der höheren Gerichtshöfe sowie Mitgliedern der Staatsanwaltschaften, oder aus der Reihe anderer höherer Fachleute, zur anderen Hälfte aber aus seit mindestens 10 Jahren selbständig praktizierenden Rechtsanwälten genommen werden. Die Advokatenmitglieder werden von der am Sitz der Prüfungskommission befindlichen Advokatenkammer aus ihrer Mitte gewählt. Wer bei der Prüfung aus einer Fächergruppe (z. B. aus den privatrechtlichen Gegenständen) nicht entspricht, ist auf 6 Monate zurückzuweisen. Falls aber die Prüfung aus mehreren Fächergruppen nicht angenommen wurde, erfolgt die Zurückweisung auf 1 Jahr, während welcher Zeit der Kandidat die Praxis weiter auszuüben hat; es kann dieselbe bei wiederholtem Mißlingen der Prüfung um höchstens 2 Jahre verlängert werden.

Unter den verwaltungsrechtlichen Gesetzen von 1913 nehmen auch die verschiedenen Gehaltsregulierungen einen bedeutenden Platz ein. Von diesen ist vor allem der G.A. XXXVIII. ex 1913 zu erwähnen, welcher die Alterszulagen der Seelsorger zum Gegenstand hat. Zum näheren Verständnis dieses Gesetzes muß man wissen, daß es in Ungarn zwei Arten von Konfessionen gibt: die gesetzlich rezipierten und die gesetzlich anerkannten Konfessionen. Zu den ersteren gehören: die römisch-katholische Kirche (und zwar sowohl diejenige mit lateinischem als auch diejenige mit griechischem Ritus), die helvetisch-reformierte, die evangelische Kirche Augsburger Konfession, die griechisch-orientalische, die unitarische und die israelitische Religion. Zwischen diesen Kirchen besteht vollständige Parität. Die gesetzlich anerkannten Konfessionen erhalten dagegen zur Ausübung ihres Gottesdienstes eine durch den Kultusminister im Verordnungswege zu erteilende Erlaubnis, falls sie sich von den rezipierten Religionen nicht nur in der Sprache des Ritus, sondern auch hinsichtlich ihrer Dogmen unterscheiden und die Dogmen der neuen Religion weder gegen die Gesetze des Landes, noch contra bonos mores verstoßen. Zurzeit besteht in Ungarn bloß eine einzige derartig anerkannte Konfession, diejenige der Baptisten.

Der ungarische Staat hatte in den diesbezüglichen Gesetzen von 1898 und 1909 eine bestimmte Summe zur Unterstützung der Seelsorger der rezipierten Konfessionen bewilligt, indem damals bestimmt wurde, daß das jährliche Einkommen eines jeden Seelsorgers, dessen kirchliches Salär diese Höhe nicht erreicht, auf jährlich 1600 Kronen, dasjenige der Hilfsseelsorger aber auf 1000 Kronen aus Staatsmitteln ergänzt wird. Diese Gehaltsregulierung war jedoch infolge der stets zunehmenden Teuerung nicht geeignet, die Unzufriedenheit in den Kreisen der Geistlichkeit zu beseitigen, und es hatte sich dieselbe besonders durch die im Jahre 1907 erfolgte Gehaltsregulierung der Volksschullehrer, nach welcher die Besoldung der letzteren das Einkommen der Geistlichen übertraf, trotzdem von

Digitized by Google

ihnen eine geringere Qualifikation gefordert wurde, noch verstärkt. Die Gesetzgebung ordnete nun die Einführung von Quinquennialzulagen für die ausübenden Seelsorger der rezipierten Konfessionen an, und zwar so, daß die Seelsorger nach einer fünfjährigen Tätigkeit 400 Kronen, nach 10 Jahren 800, nach 15 Jahren 1000, nach einer 20 jährigen Dienstzeit 1200, endlich nach einer 25 jährigen Dienstzeit 1400 Kronen Quinquennialzulagen erhalten. Die staatliche Gehaltsergänzung erhöht ihre Einkünfte hiedurch bis auf rund 3000 Kronen. Doch muß bemerkt werden, daß im Falle das kirchliche Einkommen die den erwähnten Dienstjahren entsprechende staatliche Ergänzung erreicht hat, keine weiteren staatlichen Zuschüsse stattfinden können; es soll also durch dieses Gesetz erreicht werden, daß der Anfangsgehalt eines jeden Seelsorgers wenigstens 1600 Kronen betrage, und daß sich dessen Bezüge nach einer 25 jährigen Dienstzeit auf 3000 Kronen erhöhen. Es muß ferner noch hervorgehoben werden, daß die höhere Geistlichkeit der römisch-katholischen Kirche (die Bischöfe, Domherren usw.), die große Einkünfte aus jahrhundertealten staatlichen Fundationen ziehen, zur Ergänzung der Gehaltsregulierung, der sog. Kongrua der katholischen Seelsorger, dem Staate einen jährlichen Beitrag von 700 000 Kronen zur Verfügung stellt, und daß der sog. Religionsfonds, der aus den säkularisierten Gütern der Ende des XVIII. Jahrhunderts aufgehobenen Mönchsorden gebildet wurde, jährlich 1 400 000 Kronen zu diesem Zwecke beisteuert.

Vor dieser Gehaltsregulierung der Seelsorger erfolgte eine wiederholte Gehaltsregulierung der Volksschullehrer. Dieselben sind in Ungarn ziemlich fest organisiert und haben infolgedessen durch ihr korporatives Auftreten schon öfters bedeutende Erfolge errungen. Die letzte Gehaltsregulierung der Volksschullehrer ist in den G.A. XV. und XVI. des Jahres 1913 enthalten. Der erstere verfügt über die Lehrer der staatlichen Elementarschulen, der letztere über diejenigen der kommunalen und der konfessionellen Schulen. Während nun die materiellen Kosten der Gehaltsregulierung der ersteren ausschließlich den Staatshaushalt belasten, läßt der Staat bei den letzteren bloß für die von den schulerhaltenden Gemeinden und Konfessionen nicht erschwinglichen Mehrkosten eine entsprechende staatliche Unterstützung zuteil werden. Es wird in den erwähnten Gesetzen als Grundsatz bestimmt, daß der jährliche Anfangsgehalt der Lehrer wie auch der Lehrerinnen 1200 Kronen betragen soll, zu dem noch ein den Verhältnissen des Dienstortes entsprechendes Quartiergeld von 240—600 Kronen hinzukommt. Der Lehrer avanciert nach zwei, die Lehrerin nach vier Jahren in die mit 1400 Kronen dotierte Gehaltsstufe, worauf sich die Besoldung nach je vier Jahren um 200 Kronen bis zu einem Maximum von 3200 Kronen erhöht. Dementsprechend erhöht sich auch das Quartiergeld, so daß dieses bei den älteren Lehrern und Lehrerinnen selbst in den kleinsten Gemeinden 400 Kronen, in den größeren Städten jedoch 900—1000 Kronen beträgt. Die Besoldung der Lehrer in den konfessionellen sowie in den Gemeinde-Elementarschulen ist derjenigen des Lehrkörpers der Staatsschulen ähnlich festgestellt, bloß ist ihr Avancement etwas langsamer, so daß sie die höheren Gehaltsstufen später erreichen, außerdem beträgt das Maximum ihres Quartiergeldes nur 600 Kronen.

In der Reihe der Gehaltsregulierungen wurden durch die G.A. XXXIX. und XL. aus dem Jahre 1913 auch die Rechtsverhältnisse und die Bezüge der staatlichen und der nicht staatlichen (konfessionellen und kommunalen) Kindergärtnerinnen geregelt. Eine wichtige Bestimmung dieser Gesetze besteht darin, daß die staatlichen Kindergärtnerinnen für Staatsbeamte, die nichtstaatlichen dagegen für definitiv angestellte, bloß im Disziplinarwege

Digitized by Google

absetzbare öffentliche Beamte erklärt werden. Das Gehaltsminimum der staatlichen Kindergärtnerinnen beträgt 1100, das Maximum 2200 Kronen, während die nicht staatlich angestellten Kindergärtnerinnen vom Staat eine entsprechende Gehaltsergänzung erhalten, doch ebenso, wie die nicht staatlich angestellten Lehrer, in etwas langsamerem Tempo, so daß sie die höchste Gehaltsstufe nicht, wie die staatlichen, nach 25, sondern erst nach 30 Jahren erreichen, und ihr Maximalquartiergeld 600 Kronen beträgt, während sich dasselbe der staatlichen Angestellten auf 800 Kronen beläuft.

Im Zusammenhange mit der Gehaltsregulierung der Kindergärtnerinnen wurde auch die Gehaltsfrage der an den landwirtschaftlichen Volksschulen beschäftigten Fachlehrer und -Lehrerinnen geregelt, welche ihre Laufbahn mit einem Anfangsgehalt von 1400 Kronen beginnen und mit 4000 Kronen beenden, und außerdem ein entsprechend bemessenes Quartiergeld genießen.

Endlich erreichten die zahlreichen Gehaltsregulierungen durch den G.A. LX. ex 1913, in welchem die Bezüge der Gemeinde- und Kreisnotare geregelt wurden, ihr Ende. In Ungarn gibt es nämlich außer den autonomen Munizipalstädten und den Städten mit geordnetem Magistrat auch noch Groß- und Kleingemeinden, deren eigentliche Führung den Gemeinde- oder Kreisnotaren obliegt, in der Weise, daß jede Großgemeinde einen eigenen Notar hat, während kleinere Gemeinden zusammen einen Notar halten. Das Gehalt dieser Kommunalbeamten wird von den Gemeinden bestritten, doch konnten dieselben mit der Teuerung nicht Schritt halten, und so war auch hier eine staatliche Subvention notwendig. Das erwähnte Gesetz bestimmt daher, daß das Gehalt der Gemeinde- und Kreisnotare außer dem Quartiergeld mindestens 2000 Kronen, dasjenige der Hilfsnotare dagegen mindestens 1400 Kronen zu betragen hat, und zwar ist in jenen Gemeinden, in welchen die Gemeindesteuer 20% der Staatssteuer nicht übersteigt, der Gemeindezuschlag entsprechend zu erhöhen, um die Kosten der Gehaltserhöhung daraus zu bestreiten. Falls jedoch der Zuschlag mehr als 20% der Staatssteuer betragen sollte, wird eine entsprechende Ergänzung aus Staatsmitteln bewirkt. Außerdem wurden aber den Notaren 6 Quinquennialzulagen von je 200 Kronen und den Hilfsnotaren ebenso viele von je 100 Kronen bewilligt, so daß sich die Gehälter der Notare bis auf 3200 Kronen, die Bezüge der Hilfsnotare dagegen bis auf 2000 Kronen erhöhen. Es muß noch erwähnt werden, daß den gesetzlichen Bestimmungen gemäß die Anwärter für eine Notarstelle eine Mittelschule zu absolvieren haben, worauf nach einer einjährigen Notariatspraxis die Ausbildung in einem einjährigen theoretischen Lehrkurs erfolgt, nach dessen Beendigung die Notarprüfung abgelegt werden kann.

Durch die hier angeführten Gehaltsregulierungen wurde das ungarische Staatsbudget selbstverständlich mit vielen Millionen jährlicher Ausgaben belastet.

Auf dem Gebiet der verwaltungsrechtlichen Gesetzgebung von 1913 sind ferner noch zwei Gesetze zu erwähnen, die aber von geringerer Bedeutung sind. Das eine behandelt die Aenderung des Expropriationsgesetzes, das andere die Modifikation des Wasserrechtsgesetzes. Das Grundgesetz für Expropriationen ist der G.A. XLI. ex 1881, welcher die Bedingungen festsetzt, unter denen eine Enteignung in den größeren Städten vorgenommen werden kann, und die Ziele bestimmt, zur Erreichung derer in den kleineren Städten die Expropriation verlangt werden kann. Da jedoch das städtische Leben Ungarns in neuerer Zeit einen lebhaften Aufschwung nahm, und dadurch zahlreiche Städte in die Lage kamen, zu Stadt- oder Straßenregulierungszwecken das Enteignungsrecht in ausgedehnterem Maße

Digitized by Google

ausüben zu müssen, dies aber im Sinne des früheren Gesetzes bloß in Budapest und in den größeren Städten möglich war, wurde nun im G.A. XXIX 1913 bestimmt, daß solche Enteignungen in einer jeden Stadt, deren Einwohnerzahl 10 000 Seelen übersteigt, und welche über einen von der höheren Behörde genehmigten Stadtregulierungsplan verfügt, vorgenommen werden können. Was das andere erwähnte Verwaltungsgesetz, den G.A. XVIII. 1913, anbelangt, sind darin hauptsächlich die hinsichtlich der Benutzung der artesischen Brunnen und der unterirdischen Wassersammelbecken notwendigen Verfügungen behandelt, sowie auch die Regeln über den Erwerb der zu einem Wasserleitungsgebiet erforderlichen Territorien. Von der nähern Erörterung desselben kann jedoch mit Rücksicht auf seine verhältnismäßige Belanglosigkeit diesmal gänzlich abgesehen werden.

Gesetze auf dem Gebiete des Völkerrechts. Die öffentlich-rechtliche Gesetzgebung des Jahres 1913, die, wie aus den bisherigen Daten ersichtlich, ziemlich reichhaltig ist, erstreckt sich auch auf die Regelung mehrerer wichtiger Fragen des Völkerrechts, so daß die ungarische Gesetzgebung im verflossenen Jahre auf diesem Gebiete eine anerkennenswerte Arbeit geleistet hat. Unter den Gesetzen, welche in das Gebiet des internationalen öffentlichen Rechts gehören, müssen an erster Stelle diejenigen genannt werden, welche die Ausführung der in den Jahren 1899 und 1907 auf den Friedenskonferenzen im Haag zustande gekommenen Vereinbarungen enthalten, die bekanntlich von einzelnen Staaten noch nicht ratifiziert wurden. Ungarn hat nun dadurch, daß die erwähnten Haager Konventionen im verflossenen Jahre Gesetzeskraft erlangten, der Ratifikation seinerseits vollkommen Genüge geleistet.

Der G.A. XLIII. ex 1913 erhob folgende am 18. Oktober 1907 im Haag abgeschlossene Konventionen zum Gesetz: 1. Die Konvention betr. die friedliche Regelung internationaler Streitfälle. 2. Die Konvention betr. die Beschränkung der Gewaltanwendung zur Geltendmachung vertragsmäßiger Schuldforderungen. 3. Die Konvention betr. den Beginn der Feindseligkeiten. 4. Die Konvention betr. die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (samt dem zugehörigen Reglement, doch ohne dessen 44. Abschnitt, welcher für die kriegführenden Parteien das Verbot aufstellt, die Einwohner eines okkupierten Gebietes zu zwingen, auf die Armee oder die Verteidigungsmittel des Gegners sich beziehende Aufklärungen zu geben). 5. Die Konvention betr. die Rechte und Pflichten der neutralen Staaten und Personen im Landkriege. 6. Die Konvention betr. die Behandlung der feindlichen Handelsschiffe bei Ausbruch der Feindseligkeiten. 7. Die Konvention betr. die Umwandlung der Handelsschiffe in Kriegsschiffe. 8. Die Konvention betr. die Legung unterseeischer selbsttätiger Kontaktminen. 9. Die Konvention betr. Beschießung durch Seestreitkräfte im Kriegsfalle. 10. Die Konvention betr. die Anwendung der Prinzipien der Genfer Konvention im Seekriege. 11. Die Konvention betr. die Einschränkung in der Ausübung des Beuterechts im Seekriege. 12. Die Konvention betr. die Rechte und Pflichten der neutralen Staaten im Seekriege.

Nachdem aber die am 29. Juli 1899 auf der ersten Friedenskonferenz vereinbarten Konventionen denjenigen Staaten gegenüber, welche die Konventionen von 1907 nicht ratifizierten, aufrechterhalten blieben, wurden auch die folgenden Konventionen von 1899 zum Gesetz erhoben: 1. Die Konvention betr. die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten. 2. Die Konvention betr. die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges samt dem zugehörigen Reglement. 3. Die Konvention bezüglich der Anwendung der Genfer Konvention von 1864 auf den Seekrieg.

Digitized by Google

Endlich wurden von den noch geltenden Haager Deklarationen vom Jahre 1899 die folgenden zum Gesetz erhoben: 1. Die Deklaration betr. das Verbot von Geschossen, welche ausschließlich dem Zweck dienen, erstickende oder giftige Gase zu verbreiten. 2. Die Deklaration betr. das Verbot von Geschossen, welche im menschlichen Körper leicht abplatten oder explodieren.

Es kann nicht unsere Aufgabe sein, den Inhalt dieser Vereinbarungen und Deklarationen an dieser Stelle zu erörtern, um so weniger, als dieselben im allgemeinen bekannt sind und Gegenstand des Völkerrechts sind, doch hielten wir es für angemessen, darüber zu berichten, daß in Ungarn auch diesbezüglich die abschließenden Schritte getan wurden, was für die Entwicklung des internationalen Rechts von Bedeutung ist.

Mit den Haager Konventionen hängen auch jene vier internationalen Verträge zusammen, welche einerseits zwischen Oesterreich-Ungarn, andererseits zwischen Großbritannien, den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Brasilien und Portugal 1906, 1909 resp. 1910 zustande kamen. Auf Grund der Haager Schiedsgerichtskonvention gingen die genannten Staaten Verträge ein über die Errichtung von Prisengerichten. Diese Verträge wurden in den G.A. XLIV., XLV., XLVI. und XLVII. vom Jahre 1913 publiziert. Obwohl in den Verträgen nicht Ungarn allein, sondern die Oesterreichisch-Ungarische Monarchie Vertragspartei bildet, wurden diese Vereinbarungen trotzdem mit Rücksicht auf die staatliche Selbständigkeit Ungarns von seiten der ungarischen Gesetzgebung selbständig ratifiziert.

Ferner gehört in das Gebiet des Völkerrechts der G.A. XLVIII. 1913, welcher die am 21. Dezember 1904 ebenfalls im Haag vereinbarte internationale Konvention betr. die Spitalsschiffe unter die ungarischen Gesetze einreihte. (Diese Konvention enthält bekanntlich die Bestimmung, daß diejenigen Krankentransportschiffe, welche den in der Haager Konvention vom Jahre 1899 betr. die Genfer Konvention aufgestellten Bedingungen entsprechen, in den Häfen der kriegführenden Parteien von den üblichen Schiffsabgaben befreit sind.)

Endlich erfuhr die Materie des internationalen Rechts eine Erweiterung durch den G.A. I. 1913, welcher die am 28. September 1910 in Brüssel vereinbarte Konvention betr. die Schiffszusammenstöße und die Seehilfeleistung sanktionierte.

Internationalen Inhaltes, doch bloß für die Oesterreichisch-Ungarische Monarchie von näherer Bedeutung ist der G.A. LIV. 1913, welcher die Gültigkeit des G.A. XXXI. ex 1891, betr. die Konsulargerichtsbarkeit, bis Ende des Jahres 1917 verlängert. Zum Verständnis dieses Gesetzes muß man wissen, daß auch die Oesterreichisch-Ungarische Monarchie im Orient über ihre Untertanen und Schutzbefohlenen die Konsulargerichtsbarkeit ausübt, deren Appellationsinstanz der in Konstantinopel errichtete k. und k. österreichisch-ungarische Konsular-Obergerichtshof bildet. Die Richter dieses Gerichtshofes bestehen zur Hälfte aus ungarischen, zur Hälfte aus österreichischen Untertanen, während der Präsident abwechselnd ungarischer, resp. österreichischer Staatsbürger ist. Die Wirksamkeit dieses Obergerichtshofes wurde ursprünglich bloß auf 10 Jahre anberaumt, doch schon zu wiederholten Malen verlängert, zum letzten Mal durch das oben erwähnte Gesetz.

Kurz erwähnen wir noch, daß durch den G.A. VIII. ex 1913 die am 2. Juni 1911 in Washington vereinbarte internationale Konvention betr. den Schutz des gewerblichen Eigentums sanktioniert wurde.

Die staats- und verwaltungsrechtliche Gesetzgebung Ungarns im Jahre 1912. Außer der staats- und verwaltungsrechtlichen Gesetzgebung

Digitized by Google

Ungarns im Jahre 1913, deren ausführliche Darstellung oben erfolgt ist, halten wir es der Vollständigkeit wegen für angemessen, kurz auch jene Gesetze hervorzuheben, welche zwar nicht im verflossenen Jahre geschaffen wurden, deren Erwähnung aber, da ihre Erörterung im Jahrbuch des öffentlichen Rechts noch nicht erfolgte, zweckentsprechend erscheint. In dieser Hinsicht wurde teils auf das im Jahre 1911 erschienene Handbuch des ungarischen Verfassungsrechts von Marczali, teils auf das im Jahre 1912 herausgegebene Werk Márkus' über das ungarische Verwaltungsrecht, sowie auch auf die Jahrgänge des Jahrbuchs des öffentlichen Rechts von 1912 und 1913 Rücksicht genommen. Von der Gesetzgebung der letzten Jahre hat Marczalis Staatsrecht (1911 erschienen) verhältnismäßig wenig berichten können. Das Verwaltungsrecht von Márkus dagegen, obwohl schon 1912 erschienen, verarbeitet bereits die im Sommer desselben Jahres zum ungarischen Gesetz erhobene Wehrreform (und zwar sowohl für das gemeinsame österreichisch-ungarische Heer als auch für die ungarische Landwehr), konnte sich aber naturgemäß mit der Erörterung der in der zweiten Hälfte des Jahres 1912 erschienenen Gesetze nicht mehr befassen. Hiedurch wird die Behandlung der staatsrechtlichen Gesetze Ungarns unvollständig. Doch bieten die Jahrgänge 1912 und 1913 des Jahrbuchs einigermaßen einen Ersatz hiefür, trotzdem sich zwar in keinem derselben Berichte über die speziell ungarische Gesetzgebung der erwähnten Jahre befinden. Indem aber die gemeinsamen Angelegenheiten Oesterreichs und Ungarns und die mit denselben zusammenhängenden Fragen ebenso durch die ungarische als auch durch die österreichische Gesetzgebung eine gleichförmige Regelung zu erhalten pflegen, kann von der Darstellung derjenigen ungarischen Gesetze, über die im Jahrbuch bereits anläßlich der Verhandlung der bezüglichen österreichischen Gesetze berichtet wurde, diesmal abgesehen werden. Es soll bloß konstatiert werden, daß die staatsrechtliche Gesetzgebung Ungarns im G.A. XXX. 1912 die Reform des gemeinsamen Heeres und im G.A. XXXI. 1912 diejenige der ungarischen Landwehr durchgeführt hat (siehe diesbezüglich Márkus: Das Verwaltungsrecht Ungarns), ferner, daß die G.A. XXXII. und XXXIII. vom Jahre 1912 die neue Strafprozeßordnung des gemeinsamen Heeres und der ungarischen Landwehr zum Gesetz erhoben haben, welche Frage auch in Oesterreich gesetzliche Regelung erfuhr und daher der ungarischen analog durchgeführt wurde. — Der G.A. LXVIII. ex 1912 enthält das Gesetz betr. die Kriegsleistungen. Ferner muß das im G.A. LXIX. 1912 enthaltene Gesetz betreffend die Stellung von Pferden und Fuhrwerken im Kriegsfall erwähnt werden, dessen Inhalt mit den im Jahrgang 1913 des Jahrbuchs behandelten diesbezüglichen österreichischen Gesetzen übereinstimmt. Dies vorausgeschickt, werden wir uns bei der Ergänzung unseres Berichtes auf diejenigen ungarischen Gesetze beschränken können, welche in den erwähnten Jahrgängen noch nicht erörtert wurden.

Unter diesen erwähnen wir in erster Linie den G.A. LXIII. 1912 betr. die im Kriegsfall vorzunehmenden außerordentlichen Maßnahmen. Dieses Gesetz bestimmt, daß im Kriegsfall sowie bei drohendem Ausbruch eines Krieges der ungarische Ministerrat, falls bereits militärische Vorbereitungen getroffen wurden, unter Verantwortlichkeit des Ministeriums, eine außerordentliche Gewalt auszuüben berechtigt ist, die jedoch sowohl nach der Beendigung des Krieges als auch in einem solchen Fall aufhört, als der Krieg 4 Monate nach der Erledigung der notwendigen militärischen Vor-

Digitized by Google

bereitungen nicht zum Ausbruch kam. Das Gesetz ist im Reiche in der üblichen Weise kundzumachen; die Regierung hat das Recht zur Ausführung Regierungskommissäre, deren Wirkungskreis sich über mehrere Munizipien erstreckt, in der Provinz zu ernennen. Die Regierungskommissäre sind ermächtigt, sowohl über die Beamten der Komitate, der Städte und der Gemeinden, als auch über die Gendarmerie, die Polizei und das staatliche Forstpersonal unmittelbar zu verfügen, ihnen Befehle zu erteilen und sie im Weigerungsfalle sofort von ihren Aemtern zu suspendieren und durch andere Personen zu ersetzen. Die Herstellung, Benützung und Verteilung von Waffen, Geschossen und Gegenständen, die für die Kriegsführung von Bedeutung sind, ist in solchen Zeiten verboten. Die Preise der notwendigsten Lebensmittel werden behördlich festgesetzt. Der Post-, Telegraphen- und Telephonverkehr kann im Interesse der Heeresleitung unter Kontrolle gestellt werden. Die Zeitungen sind vor ihrer Versendung der Staatsanwaltschaft oder der Polizei vorzulegen, und ihre Versendung kann erst nach einer von diesem Zeitpunkt an berechneten Frist von 3 Stunden, bei anderen Drucksachen aber erst nach einer Woche erfolgen, um die Möglichkeit einer eventuellen Konfiskation zu sichern. Das Erscheinen einzelner inländischer Zeitungen kann, falls sie die Interessen des Staates schädigen, überhaupt verboten, ausländische Zeitungen dagegen können gegebenfalls konfisziert werden. An Stelle der Geschworenengerichte, in deren Kompetenz gewöhnlich auch die Strafsachen bezüglich der Schädigung der Interessen der Heeresleitung gehören, treten die Gerichtshöfe, also Fachgerichte, und zur Urteilsfällung über schwere Verbrechen (Mord, vorsätzlicher Totschlag, Meuterei, Aufruhr usw.) können Statarialgerichte aufgestellt werden. Das Ministerium ist ermächtigt, einen Teil der Bevölkerung aus ihrem Domizil gänzlich zu entfernen, und zwar in Fällen, wo durch diese Leute eine Gefahr heraufbeschworen werden könnte. Endlich hat die Regierung das Recht, an Stelle der ordentlichen Eintreibung von privatrechtlichen Schuldforderungen und überhaupt an Stelle der ordentlichen Gerichtsbarkeit außerordentliche Maßregeln zu treffen.

Es hängt mit diesen sogenannten Militärgesetzen auch der G.A. LXIV. 1912 zusammen, welcher die durch die außerordentliche Gewalt verfügten Veränderungen des Wechsels, der Handelsanweisung und des Schecks behandelt, indem diesbezüglich bestimmt wird, daß die Behörde auf die Dauer eines künftigen Krieges die aus den genannten Papieren hervorgehenden Verpflichtungen suspendiert. Wenn also z. B. die Annahme eines Wechsels durch außerordentliche Umstände, verursacht durch die genannten Gründe, auf Hindernisse stößt, wird dadurch die Frist derselben bis zur Beendigung dieses Zustandes verlängert, das heißt, es können die auf dem Wechsel beruhenden Rechte erst in diesem späteren Zeitpunkt geltend gemacht werden.

Heftige politische Kämpfe, die selbst heute noch nicht zu Ende sind, begleiteten die Verhandlungen des G.A. LXVII. vom Jahre 1912, der die Organisierung einer Parlamentswache anordnete. Es wurde bereits früher darauf hingewiesen, daß die Bestimmung der Geschäftsordnung des ungarischen Abgeordnetenhauses in den Kompetenzkreis desselben gehört, indem der G.A. IV. 1848, welcher die Institution der Volksvertretung ins Leben rief, die innere Organisation beider Häuser des Parlaments als ihr autonomes Recht erklärte. Die Frage also, auf welche Art und Weise die beiden Kammern des ungarischen Parlaments ihre innere Ordnung und die Ungestörtheit ihrer Beratungen sichern, bildete bisher für dieselben eine interne Angelegenheit. Die diesbezüglichen Beschlüsse der beiden Häuser besaßen unbedingte Geltung und als die Willensäußerungen je einer Kammer der Legislative waren

Digitized by Google

sie auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht von bedeutender Wichtigkeit. Doch wissen wir aus den vorangegangenen Darstellungen, daß seit dem am 4. Juni 1912 ausgebrochenen Parlamentskampf der normale Verkehr zwischen der Regierungspartei und der Opposition unterbrochen, und die letztere ein ganzes Jahr hindurch im Parlament gar nicht erschienen ist. Unter diesen Umständen wurde das erwähnte Gesetz von der Majorität allein geschaffen und hat jedenfalls eine bedeutende Einschränkung der Machtsphäre des Abgeordnetenhauses verursacht, indem es eine sehr wichtige Frage, die Sicherung der Ruhe während den Beratungen des Hauses, aus der Kompetenz des letzteren herausnimmt und in jene der ganzen gesetzgebenden Macht legt, dadurch, daß es die Regelung dieser Frage durch ein Gesetz durchführt. So wird also mittelbar auch die Frage der Brachialgewalt nicht durch die Geschäftsordnung des Hauses, sondern — abweichend vom bisherigen Gewohnheitsrecht — durch ein Gesetz gelöst. Damit wurde hinsichtlich der bisher ausschließlich dem Abgeordnetenhause vorbehaltenen Geschäftsordnung des Hauses sowohl der Ersten Kammer als auch dem Herrscher ein Einspracherecht zugestanden. Aus diesem Grunde ist es auch verständlich, daß dieser Gesetzesartikel bei vielen Politikern heftigen Unwillen erregte. Die Parlamentswache erhielt eine militärische Organisation. Sie wurde gebildet, um auf Befehl des Präsidenten des Abgeordnetenhauses die Brachialgewalt anzuwenden. An der Spitze der Wache steht ein Kommandant (Stabsoffizier), der einen Stellvertreter (Hauptmann) und einen Adjutanten (Oberleutnant) zur Seite hat. Die Mannschaft besteht aus 60 Mann. Die Offiziere gehören dem Präsenzstande der königl. ungar. Landwehr an, stehen also mit den Offizieren des kaiserl. und königl. gemeinsamen Heeres vollkommen auf gleicher Stufe, während die Mannschaft aus ausgedienten Unteroffizieren des gemeinsamen Heeres, der Landwehr und der Gendarmerie gewählt wird. Die staatsrechtliche Stellung der Wache wurde im genannten Gesetz bestimmt, doch wurde ihre Stellung hinsichtlich der militärischen Subordination und Disziplin schon bei ihrem ersten Auftreten eine Quelle ungeahnter Verwirrungen. Ueber die Wache verfügt der Präsident des Abgeordnetenhauses in der Weise, daß, wenn ein Abgeordneter dem Beschlusse des Hauses oder der Anordnung des Präsidenten nicht Folge leistet, der Präsident dem Kommandanten der Wache den Befehl erteilt, die Brachialgewalt anzuwenden. Dies kam leider schon mehrmals vor und bot dabei Gelegenheit, diese neue Institution mit dem ungarischen Staatsrecht in Konflikt zu bringen und die unhaltbare Lage der Parlamentswache zu demonstrieren. Es ereignete sich nämlich im vorigen Sommer unter dem Einflusse einer sehr erregten Debatte der Fall, daß ein Abgeordneter einem Offizier der Wache ein beleidigendes Wort zurief, worauf dieser seinen Säbel ziehend (sämtliche Mitglieder der Wache sind mit Säbel und Revolver bewaffnet) den Abgeordneten im Saale des Abgeordnetenhauses, also an dem Orte, wohin er zur Erfüllung seines Dienstes befohlen wurde, attackierte und ziemlich schwer verletzte. Die Opposition erblickte nun in dieser Handlung des Wachoffiziers selbstverständlich eine schwere Verletzung des Immunitätsrechts der Abgeordneten. Doch bleibt es auch fraglich, selbst wenn die Sache von einem noch so strengen militärischen Standpunkte aufgefaßt wird, ob der an der Spitze einer bewaffneten Wache sich befindende Kommandant, der auf Befehl des Präsidenten im Sitzungssaale anwesend ist, berechtigt sei, eine persönliche Beleidigung gleich auf der Stelle mit der Waffe zu ahnden. Gegen den betreffenden Offizier wurde vom Militärgericht eine Untersuchung eingeleitet, die jedoch mit seiner Freisprechung endete, da sein Vorgehen als Verteidigung der Offiziersehre angesehen wurde. Hinsichtlich des Abgeordneten aber ist die Angelegenheit noch

Digitized by Google

nicht entschieden, da das Abgeordnetenhaus über die Verletzung des Immunitätsrechtes des betreffenden Abgeordneten noch immer keine Entscheidung getroffen hat. Es kann kaum ein Zweifel darüber bestehen, daß diese Entscheidung von der Regierung und ihrer Partei absichtlich verzögert wird, denn falls konstatiert würde, daß eine Verletzung des Immunitätsrechts nicht vorliegt, so würde dadurch zugleich die Unzulässigkeit der Parlamentswache überhaupt ausgesprochen, da sich ein ähnlicher Fall, wo die Offiziere der Parlamentswache einen Abgeordneten im Sitzungssaale attackieren, jederzeit ereignen kann. Würde dagegen erklärt, daß ein jedes Mitglied der Wache, falls ein Abgeordneter tatsächlich oder vermeintlich ein beleidigendes Verhalten gegen ihn zur Schau trägt, den betreffenden mit der Waffe anzugreifen berechtigt ist, so würde dies zur vollständigen Vernichtung des Ansehens der Gesetzgebung führen. Die Institution der Parlamentswache hat sich daher in der Form einer vollständig militärischen Korporation die nicht nur in disziplinarischer, sondern auch in ehrenamtlicher Beziehung vollständig den militärischen Regeln, trotzdem aber dem Befehl einer Zivilperson, dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses, unterworfen ist, in der Praxis durchaus nicht bewährt und kann daher allem Anscheine nach nicht von langer Dauer sein, um so weniger, als der Präsident des Hauses auch sonst berechtigt ist, im Notfalle die Budapester Stadtpolizei und die Gendarmerie zur Anwendung der Brachialgewalt zu requirieren, oder auch die Kommandanten des gemeinsamen Heeres und der Landwehr im Wege der Regierung darum anzugehen.

In der Reihe der Verwaltungsgesetze des Jahres 1912 wurde durch das neue Pensionsgesetz, G.A. LXV. 1912, eine bedeutungsvolle Reform für den Beamtenstand Ungarns geschaffen. Die letzte Regelung des Pensionswesens der Staatsbeamten fand bereits vor fast 30 Jahren, nämlich 1885, statt, und es war daher eine neuerliche Regelung desselben nicht nur durch die seit dieser Zeit stets zunehmende Teuerung, sondern auch durch die Mängel des alten Gesetzes begründet. Im neuen Gesetz wurde die Pension der staatlichen Beamten, Unterbeamten und Diener derart bestimmt, daß jede dieser Personen, die mindestens 5 Jahre Dienstzeit aufweisen kann, 40 % ihrer letzten Besoldung als Pension bezieht. Dieser Anspruch gilt bis zur Vollendung des 10. Dienstjahres. Von diesem Zeitpunkt an erhöht sich der Pensionsanspruch um jährlich 2 %, so daß ein jeder Beamte nach 40 jähriger Dienstzeit seinen ganzen Gehalt als Pension erhält. Jene Beamten dagegen, welche eine Hochschule absolviert haben, das heißt diejenigen, die eine Stelle bekleiden, zu deren Besetzung ein abgeschlossenes Rechts- oder Medizinstudium, die Erwerbung des Ingenieurdiploms, oder überhaupt ein auf der Hochschule erworbenes Diplom erforderlich ist, können bereits nach 35 jähriger Dienstzeit auf die volle Pension Anspruch erheben. Der Pensionsanspruch dieser Beamtenklassen erhöht sich nämlich nach Zurücklegung des 10. Dienstjahres nicht um 2, sondern um 2,4 % jährlich und wird auf diese Weise in 35 Jahren vollständig. Dasselbe Vorrecht genießen außer den akademisch gebildeten Beamten auch diejenigen, welche zwar über keine Hochschulbildung verfügen, jedoch im Gesetz angeführte schwerere öffentliche Dienste erfüllen, wie z. B. den Dienst bei der Staatspolizei. Das Minimum der Pension beträgt bei den Beamten jährliche 800, bei den Unterbeamten und Dienern 300 Kr., während das Maximum, welches ein Beamter als Pension erreichen kann, 16 000 Kronen beträgt. Außer der Pension haben die staatlichen Angestellten auch auf eine Quartiergeldpension Anspruch, welche tabellenmäßig in einem bestimmten Verhältnis zur Pension berechnet wird. Die Quartiergeldpension beträgt ungefähr die Hälfte des Betrages, den der Beamte während

Digitized by Google

seines letzten Dienstjahres als Quartiergeld bezogen hat. Das Minimum der Quartiergeldpension beträgt aber 120, das Maximum 1600 Kronen.

Durch die Einführung der 35 jährigen Dienstzeit wurden die Hoch- und Mittelschulprofessoren empfindlich geschädigt, indem die volle Pensionsberechtigung derselben früher bloß an eine 30 jährige Dienstzeit gebunden war. Im Sinne des neuen Gesetzes hatten sie nun eine Erklärung abzugeben, ob sie an der 30 jährigen Dienstzeit festzuhalten gedenken, in welchem Fall sie aber der Quartiergeldpension nicht teilhaftig würden, oder ob sie sich der 35 jährigen Dienstzeit unterwerfen und damit auch eine Quartiergeldpension beanspruchen wollen. Während also die akademisch gebildeten übrigen Staatsbeamten bezüglich ihrer Dienstzeit eigentlich 5 Jahre gewonnen hatten, da dem früheren Gesetze zufolge ihre volle Pensionsberechtigung an eine 40 jährige Dienstzeit gebunden war, waren die Professoren gezwungen, wollten sie auch einen Anspruch auf die Quartiergeldpension erheben, die sonst einem jeden pensionsberechtigten Beamten zusteht, in die Erhöhung ihrer Dienstzeit um 5 Jahre einzuwilligen. Diese Neuordnung, die sich keineswegs mit der Verkürzung der Dienstzeit der übrigen Beamten begründen läßt, bildet für die Professoren unzweifelhaft eine schwere Unbill, um so mehr als die Professoren schon seit Jahrzehnten im Genuß der 30 jährigen Dienstzeit standen und *dieser Zustand auch bei ihrer Ernennung maßgebend war*, so daß die Erhöhung ihrer Dienstzeit von 30 auf 35 Jahre für sie eigentlich eine schwere Rechtsminderung bedeutet. Dieser Umstand rief im ganzen Lande einer Bewegung, die jedoch erfolglos blieb, was ebenfalls der öfters angedeuteten politischen Lage zuzuschreiben ist.

Die Höhe der Witwenpension wird nach dem letzten Dienstgehalte des verstorbenen Gatten berechnet und beträgt das Minimum derselben bei den Beamtenwitwen jährlich 800, bei den Witwen der Unterbeamten und Diener 360 Kronen, das Maximum dagegen bei den Beamtenwitwen 6000 Kronen. Außerdem erhält die Witwe auch einen Kindererziehungsbeitrag, und zwar sowohl für die legitimen als auch für die legitimierten Kinder. Dieser Beitrag wird für jedes Kind mit $^1/_5$ der Witwenpension berechnet, doch darf die Gesamtsumme der Erziehungsbeiträge die Höhe der Witwenpension nicht übersteigen. Das jetzt geltende Gesetz ist somit bezüglich dieser Frage vorteilhafter als das frühere, nach welchem der Erziehungsbeitrag bloß $^1/_6$ der Witwenpension betrug und nur in dem Fall gezahlt wurde, daß mindestens 3 Kinder zu erziehen waren, während weniger als 3 Kinder gar nicht in Betracht kamen. Der Erziehungsbeitrag wird für die Kinder der Beamten bis zur Vollendung ihres 24., für diejenigen der Unterbeamten und Diener bis zur Vollendung ihres 16. Lebensjahrs ausgerichtet, es kann jedoch derselbe auch bei den letzteren bis zur Zurücklegung ihres 24. Lebensjahres verlängert werden, falls nachgewiesen wird, daß sie ihre Studien fortsetzen.

Im Falle des Ablebens eines Staatsbeamten haben die Hinterbliebenen ohne Rücksicht darauf, ob der Dahingeschiedene im aktiven Dienste stand oder pensioniert war, Anspruch auf einen Bestattungsbeitrag, dessen Minimum mit 200 Kronen, dessen Maximum dagegen mit 1600 Kronen festgesetzt ist.

Endlich ist noch zu erwähnen, daß Staatsbeamte, welche noch keine 5 Jahre Dienstzeit hinter sich haben, beim Ausscheiden aus dem Amte ihr Jahresgehalt als Abfindungssumme erhalten.

Aus all diesem ist ersichtlich, daß das neue Pensionsgesetz auch vom sozialpolitischen Standpunkt aus sehr wichtig ist und sich sein günstiger Einfluß in kurzer Zeit fühlbar machen wird.

Digitized by Google

Von ähnlicher sozialpolitischer Bedeutung ist ferner auch der G.A. XXXV. 1912, welcher, als mit der Besoldung der Beamten zusammenhängend, gleichfalls ins Gebiet des Verwaltungsrechts gehört. Dieses Gesetz führt die F a m i l i e n z u l a g e n der staatlichen sowie der Komitats- und der Staatsbahnangestellten ein. Diesem Gesetz entsprechend sind die erwähnten Angestellten in zwei Gruppen, in diejenige der Beamten und in die der Diener eingeteilt. Die Beamten erhalten, falls sie verheiratet sind und für mindestens ein eheliches Kind zu sorgen haben, jährlich 200 Kronen, für 2 Kinder 400, für 3 Kinder und mehr 600 Kronen Familienzulage, während dieselbe für die Kinder der Unterbeamten und Diener in gleichen Fällen 100, 200, resp. 300 Kronen beträgt. Die Familienzulage wird für die Kinder der Beamten bis zur Vollendung ihres 24. Lebensjahres, für diejenigen der Dienerklasse aber bis zur Beendigung ihres 16. Lebensjahres angewiesen, doch kann dieselbe in begründeten Fällen auch bei den letzteren bis zur Vollendung ihres 24 Lebenjahres ausgerichtet werden. Es ist noch hervorzuheben, daß eine Familienzulage nicht bloß von den legitimen, sondern auch von den Adoptivkindern beansprucht werden kann, und außerdem, was von weittragender Bedeutung ist, wenn der Beamte zwar nicht für seine eigenen Kinder, sondern f ü r a n d e r e F a m i l i e n a n g e h ö r i g e zu sorgen hat. Es kann also beispielweise auch in jenem Fall eine Familienzulage beansprucht werden, wenn ein Beamter seine vermögenslosen Eltern erhält. Die ganze Institution ist übrigens mehr für die kleineren Beamten, sowie für die Unterbeamten und Diener von großer materieller Bedeutung, da eine für 3 Kinder angewiesene Familienzulage von 600 Kronen bei einem mit 800 Kronen besoldeten kleinen Beamten eine 75%ige Erhöhung seines Jahreseinkommens bedeutet, während bei den höheren Beamten selbst die höchste Familienzulage von 600 Kronen verhältnismäßig gering ist.

Bevor wir die Erörterung der verwaltungsrechtlichen Gesetzgebung des Jahres 1912 beendigen, müssen wir noch einen Blick auf den G.A. LVIII. 1912 werfen, welcher den Zweck verfolgt, den Städten Ungarns die Mittel zu gewähren, damit sie ihren durch ihre rasch zunehmende Entwicklung bedingten Aufgaben gerecht werden können. Die Bedürfnisse der Städte werden in Ungarn, ebenso wie in anderen Ländern, aus den Einnahmen aus den Gemeindesteuern bestritten, doch ist die Höhe dieser Steuern durch die Steuerkraft der Bürger begrenzt, so daß bei manchen ärmeren Städten zwischen der Befriedigung der modernen Bedürfnisse und den erforderlichen Mitteln ein stets schärferer Gegensatz zutage tritt. Die ungarische Gesetzgebung war daher bestrebt, mit Berücksichtigung der finanziellen Lage des Staates eine solche Lösung zu finden, welche geeignet ist, die stets wachsenden Lasten der Städte zu erleichtern. Dies wird im erwähnten Gesetz derart gelöst, daß die Munizipalstädte und die Städte mit geordnetem Magistrat im Jahre 1913 5 Millionen, 1914 6 Millionen, 1915 7 Millionen erhalten, vom Jahre 1916 an dagegen jährlich 8 Millionen Kronen an Staatsbeiträgen erhalten werden, welche Subvention in erster Linie für die Entwicklung der städtischen Polizei zu verwenden ist. (Gegenwärtig ist nämlich die Polizei der ungarischen Städte mit Ausnahme derjenigen der Hauptstadt im Rahmen der Autonomie organisiert.) Außerdem können auch die Städte eine außerordentliche staatliche Unterstützung erhalten. Nach den Erfahrungen des verflossenen Jahres betrug die auf die größeren Städte entfallende Subvention je 70—80 000 Kronen, welcher Betrag zwar nicht sehr groß, aber immerhin von Belang ist.

Dasselbe Gesetz regelt ferner auch die Bezüge der städtischen Beamten, und zwar nach dem Muster der Staatsbeamten, indem auch die Gemeindebeamten in dieselben Rangklassen

Digitized by Google

eingeteilt wurden wie die Staatsbeamten. Der Bürgermeister einer Munizipalstadt z. B. steht in der VI., der Bürgermeister einer Stadt mit geordnetem Magistrat in der VII. Rangklasse und erhält auch ein entsprechendes Gehalt. (In Ungarn gibt es 11 Rangklassen der Staatsbeamten.) Die städtischen Beamten dürfen eine Nebenbeschäftigung oder Privatpraxis (z. B. eine Advokatenpraxis als städtische Anwälte) nur mit Einwilligung der städtischen Generalversammlung besitzen.

Endlich wurde auch die Autonomie der Städte durch dieses Gesetz gefördert, da gemäß demselben Beschlüsse über Veräußerung von Immobilien oder Erwerb oder Veräußerung von Rechten bloß in dem Falle vom Minister des Innern zu genehmigen sind, als der Wert des betreffenden Objektes in den Munizipalstädten 50 000 Kronen, in den Städten mit geordnetem Magistrat 10 000 Kronen übersteigt. Ebenso wird in diesem Gesetz bestimmt, daß bei der Verpachtung eines städtischen Vermögensobjektes auf länger als 12 Jahre der diesbezügliche Beschluß bloß in dem Fall vom Minister des Innern zu bestätigen ist, falls der jährliche Pachtschilling 3000 Kronen übersteigt oder geringer ist als der frühere. Gegenüber dem früheren Zustand, wonach selbst über die geringsten materiellen Interessen der Städte eine ministerielle Bekräftigung notwendig war, ist es gewiß, daß die im erörterten Gesetz enthaltene Reform eine zweckentsprechende und begründete Ausdehnung der städtischen Autonomie bedeutet.

Digitized by Google

Die russische Gesetzgebung im Jahre 1913.

Von

Professor Dr. **Gribowski,** St. Petersburg.

Das vergangene Jahr 1913 hat sich sowohl mit Bezug auf die allgemeine Gesetzgebung, als auch auf ihre besonderen Teile, die das Staats- und Verwaltungsrecht berühren, als ein sehr armes erwiesen. Diese Erscheinung läßt sich durch folgende Ursachen erklären. Vor allem hatte die vierte Reichsduma, die sich im Spätherbst versammelte und ihre Sitzungen dreimal, und zwar anläßlich der Weihnachts-, Oster- und Sommerferien, unterbrechen mußte, eine überaus geringe Arbeitszeit zu ihrer Verfügung. Die wenigen Monate aber, in denen sich die Dumamaschine in Bewegung befand, gingen in der Hauptsache nicht in der Gesetzgebung auf, sondern waren der Beurteilung des Budgets und der Geltendmachung des Anfragerechts gewidmet. Die Anfrageangelegenheiten üben überhaupt einen sehr schweren Einfluß auf die russische Gesetzgebung aus, indem sie der Duma viele Arbeitsstunden und -tage entziehen, die oft einem vollständig fruchtlosen politischen Kampfe mit der Regierung auf dem Boden parteilicher Berechnungen und Bestrebungen geweiht sind. So z. B. wurde von den Sozialdemokraten in der dritten Duma einige Male die Frage über die angeblich ungerechte Zurverantwortungziehung von 53 Mitgliedern aus ihrer Mitte zur Zeit der zweiten Duma unter der Anklage des Staatsverrats aufgeworfen, obgleich die Tatsachen vor Gericht geprüft und festgestellt worden sind.

In der vierten Duma hat der linke Flügel der Volksvertretung absichtlich den Fall derjenigen Gruppe von Schülern und Schülerinnen der mittleren Lehranstalten aufgebauscht, die einen geheimen revolutionären Verband gegründet hatten. Die Interpellation über die Ungesetzlichkeit der harten Behandlung der Schuldigen wurde an den Minister für Volksaufklärung, Professor Kasso, gerichtet, obgleich der Befehl, die Schuldigen während ihrer Versammlung zu verhaften, vom Petersburger Stadthauptmann erteilt worden war, der, wenn auch indirekt, dem Minister des Innern unterstellt ist. Es erklärt sich das dadurch, daß der Minister Kasso unpopulär in den linken Kreisen der Duma und der russischen Gesellschaft ist, dank den energischen Maßregeln, die er zur Unterdrückung der fortwährenden politischen Störungen auf den Universitäten und gegen die Einführung der Politik in die mittleren Lehranstalten ergriffen hat, worunter die russische Aufklärung immer leiden mußte. Abgesehen von solchen künstlich auf parteipolitischer Grundlage aufgebauten Interpella-

Digitized by Google

tionen nehmen diverse geringfügige Anfragen der Duma sehr viel Zeit weg, die bei einer richtigen Organisation der Aufsicht über die Gesetzlichkeit solcher Anfragen nicht bis ins Parlament gelangen dürften und gewöhnlich auch nicht gelangen. Die Sache ist die, daß die Aufsicht über die Verwaltung eine der allerschwächsten Seiten der russischen Staatseinrichtung darstellt. In Rußland existieren keine ordentlichen speziellen Organe der administrativen Justiz, weder nach deutschem, noch nach französischem Muster; die administrative Justiz wird von verschiedenen Organen der allgemeinen und speziellen Verwaltung zugleich mit den Pflichten, die ihnen obliegen und zu denen auch die Aufsicht gehört, gehandhabt. Nur der administrative Senat hat bis zu einem gewissen Grade Aehnlichkeit mit dem höchsten deutschen Gericht.

Diese nicht zufriedenstellende Organisation der Aufsicht hat zur Folge, daß die Duma in der Ordnung des Anfragerechts des öfteren Angelegenheiten behandeln muß, die eine verhältnismäßig geringe Bedeutung haben. So wurde im Zusammenhange mit der obenerwähnten Frage über die ungesetzliche, von Schülern gegründete Gesellschaft in der Duma darüber Beratung geführt, ob die Vorstände der mittleren Lehranstalten berechtigt oder nicht berechtigt waren, diejenigen Schüler zu relegieren, die an der betreffenden ungesetzlichen Organisation beteiligt waren. Der letzte Grund der geringen gesetzgeberischen Produktivität der vierten Duma ist das Fehlen einer führenden geschlossenen Majorität unter ihren Mitgliedern. Die russischen, noch sehr jungen politischen Parteien führen größtenteils untereinander einen unversöhnlichen Krieg, wobei sich die rechten und die linken Parteien durch eine besondere Unduldsamkeit auszeichnen. Unter solchen Bedingungen stellt natürlich der Parteienhader das Wesentliche der parlamentarischen Arbeit in den Schatten. In der dritten Duma gelang es den sogenannten Gemäßigten: Oktobristen und Nationalen, eine relative Majorität zusammen zu bekommen, die das parlamentarische Leben in eine sachliche Strömung brachte. In der vierten Duma aber, dank einer irrtümlichen Politik der Regierung bei den Wahlen, gingen die Gemäßigten nur in einer geringen Anzahl durch und den Vorzug erhielten die äußersten rechten Elemente. Unter anderen gelangten nicht in die vierte Duma der Führer des Zentrums in der dritten Duma, Alexander Gutschkow, und seine nächsten Gehilfen in der aktiven parlamentarischen Arbeit, die Abgeordneten Kamenski, Lerche, Gljebow u. a.

Die Durchberatung des Budgets verspätete sich infolge der geringen Anzahl von gewohnten und erfahrenen Arbeitern im Bestande der Duma, infolge des Parteizwistes der Abgeordneten und der Verwendung der Zeit auf geringfügige Anfragen, sehr stark, und die wichtigsten Gesetzesprojekte auf dem Gebiete des Verwaltungs- und Staatsrechts verblieben in den Vorbereitungskommissionen der Duma.

Die wenigen Gesetzesprojekte administrativen Charakters, die im Jahre 1913 die allerhöchste Bestätigung erhalten haben, betreffen größtenteils die Volksaufklärung. So sind laut Gesetz vom 7. Juli weitere Rbl. 10 000 000 für die Zwecke der Elementarbildung bewilligt worden. Für diese Gelder sollen unter anderem 15 neue Lehrerseminarien eröffnet, kurze Zeit dauernde Kurse für Lernende eingerichtet und 80 Posten von Volksschulinspektoren errichtet werden; von dieser Summe werden auch die Landschaften, Städte und Körperschaften, die eigene Lehrerseminarien unterhalten, Unterstützungen erhalten; desgleichen sind Unterstützungen zum Unterhalt von Handwerkerabteilungen und Handarbeitsklassen usw. vorgesehen. Durch das Gesetz vom 12. Juli ist die materielle Lage der Zöglinge in den griechisch-katholischen geistlichen Seminarien und Schulen aufgebessert worden. Durch

Digitized by Google

das Gesetz vom 13. Juli ist die Moskauer Ingenieurschule in ein Institut der Ingenieure für Wegekommunikationen mit allen Rechten der höheren Lehranstalten umgewandelt worden, welche Rechte die Schule in vollem Maße früher nicht besessen hat.

Außer diesen Gesetzesprojekten aufklärender Natur lenkt noch die Aufmerksamkeit auf sich das Gesetz vom 26. Juni über die Festsetzung der Ordnung in der Einführung des Gesetzes vom 15. Juni 1912 über die Reorganisation des örtlichen Gerichts und die Einführung des letztgenannten Gesetzes in vollem Umfange in den Gouvernements: Charkow, Jekaterinoslaw, Kursk, Poltawa, Tschernigow, Kiew, Wolynsk, Podolien, Cherson und Taurien.

Rundschau der russischen wissenschaftlichen Literatur über das Staats- und Verwaltungsrecht im Jahre 1913.

Von allen Büchern, die im Jahre 1913 in russischer Sprache erschienen sind und das Staatsrecht berühren, lenkt ein umfangreicher Band von tausend Seiten unter dem Titel: „Die Macht des Kaisers aller Reußen", von dem Professor der Odessaer Universität Kasanski verfaßt, die Aufmerksamkeit auf sich. Im wesentlichen stellt dieses Werk eine kritische Durchsicht der Meinungen zahlreicher Autoren dar, die in ihren Werken in mehr oder weniger weitgehendem Maße die staatliche Grundlage des alten Rußland und die letzten Grundreformen berührten und berühren. Prof. Kasanski deutet unter anderem auf eine Reihe von verschiedenen Kontroversen in der Interpretation der einzelnen Artikel der neuen Grundgesetze hin und versucht die Beurteilungen der Autoren von sozusagen konstitutioneller Richtung von seinem persönlichen antikonstitutionellen Gesichtspunkte aus zu werten. Seine persönlichen Folgerungen unterstützt Prof. Kasanski freigebig mit Auszügen aus den Werken ihm geistesverwandter Autoren. Zu den erwähnten Kontroversen gehören u. a. folgende Fragen: über die allgemeine Natur der russischen Staatsordnung, über den Umfang der kaiserlichen Macht, über einzelne Gegenstände der Oberverwaltung, über die Bedeutung des in den neuen Grundgesetzen gewahrt gebliebenen Ausdruckes „Selbstherrschaft" usw.

In seiner kritischen Arbeit geht Prof. Kasanski von folgenden für ihn unstreitigen Grundlagen aus. Er erkennt die Macht des russischen Kaisers auch unter der neuen Staatsordnung juristisch als durch nichts beschränkt an, deutet jedoch darauf hin, daß diese Unbeschränktheit mit der Willkür oder faktischen Unbeschränktheit nichts gemein hat. Die unbeschränkte Macht des russischen Monarchen war deshalb auch nie dem westeuropäischen Absolutismus oder dem östlichen Despotismus ähnlich und ähnelt diesen Formen auch jetzt nicht. Deshalb hatte und hat auch die russische juridische Sprache keine Ausdrücke, die den obenerwähnten entsprechen würden. Doch irren sich diejenigen, die die juridische Unbeschränktheit des russischen Kaisers mit dem Begriff „Selbstherrschaft" verwechseln. „Selbstherrschaft" ist im Grunde genommen eine Vereinigung des Zaren mit dem Volke, im Hinweis auf die juridische und faktische Souveränität des Monarchen. Die in diesem Sinne verstandene „Selbstherrschaft" hat in der Geschichte verschiedene Formen angenommen, die den Sinn manchmal verborgen hielten, ist aber in Wirklichkeit immer dieselbe geblieben. Die gegenwärtige Staatsordnung Rußlands ist keine neue, sondern eben eine erneuerte alte Ordnung. Die wichtigsten Grundlagen dieser alten Ordnung, die Oberhoheit, d. h. die Unbeschränkheit des Monarchen und die Selbstherrschaft der kaiserlichen Macht, sind unangetastet geblieben. In Kraft

Digitized by Google

geblieben ist die ganze auch früher tätig gewesene öffentliche Einrichtung, mit Ausnahme der Parteien, die durch spätere Gesetze entweder abgeschafft oder umgeändert wurden. Prof. Kasanski bestreitet unbedingt den von vielen verteidigten konstitutionellen Charakter der Staatsordnung im gegenwärtigen Rußland. Die Grundbestimmungen des Reichs sind, der Meinung des Autors nach, mit dem sogenannten westeuropäischen Konstitutionalismus nicht vereinbar. Es gibt in Rußland keine konstitutionellen Garantien; ein Treueid des Monarchen auf die Konstitution existiert nicht und die Obergewalt steht in ihrem ganzen Umfange ausschließlich dem Kaiser zu. In Anbetracht der angeführten Daten stellt die russische Staatseinrichtung gewissermaßen eine Erscheinung sui generis dar.

Das Werk von Prof. Kasanski verfolgt augenscheinlich mehr politische als rein juridische Ziele, darauf weist die Verschiedenheit der Forschungsmethoden, wie auch die äußerste Buntheit der Autoren hin, auf die sich Prof. Kasanski zur Bekräftigung seiner Ansichten stützt. Die Gedanken Prof. Kasanskis scheinen ihm einerseits von den Theorien des alten Slavophilentums, anderseits durch die Spaltung, die in der dritten Reichsduma bei der Beratung über die Antwortadresse auf die Thronrede stattfand, eingegeben worden zu sein.

Einer größeren Systematik in der Wahl des Materials und einer größeren Strenge der juridischen Methode kann sich das Buch des Professors der Jurjewer (Dorpater) Universität Schalland: „Die Immunität der Volksvertreter" rühmen. Das Werk dieses Autors besteht aus zwei Teilen: einem geschichtlichen und einem dogmatischen. Prof. Schalland interessiert die Unverantwortlichkeit und Unantastbarkeit der Volksvertreter. Im ersten Teile erläutert der Autor die Bedingungen des Entstehens und Erlöschens der Immunität der Volksvertreter in der Heimat dieses Instituts, in England und Frankreich, und beschreibt später die Geschichte der Uebertragung der Immunität auf die anderen konstitutionellen Staaten, die laut Ansicht des Autors in dieser Beziehung kein selbständiges Schaffen gezeitigt haben, sondern bloß fremde Einrichtungen entlehnten. Im ersten Bande gibt also der Autor einen geschichtlichen Abriß der Privilegien der Deputierten, während der zweite Band der juridischen Konstruktion der Immunität der Volksvertreter und der Betrachtung ihrer politischen Seite gewidmet ist.

Was die Immunität im wesentlichen anbelangt, so schließt sich Prof. Schalland der Ansicht an, daß die Privilegien der Volksvertreter nicht auf irgendwelchen öffentlich-rechtlichen Anfängen fußen oder auf juridischen Voraussetzungen der konstitutionellen Ordnung, sondern auf Erwägungen der Zweckmäßigkeit. Die Immunität ist eine Folge der Lage, die das Parlament in dem System der staatlichen Institutionen einnimmt, und der politischen und sozialen Sphäre, in der seine Mitglieder wirken müssen. Der Autor anerkennt, daß die Immunität der Volksvertreter auch ihre Schattenseiten aufweist, da dieselbe in gewissen Fällen als Deckmantel für sehr schwere Rechtsverletzungen dienen kann, jedoch wird dieses unausbleibliche Uebel bei den gegenwärtigen Bedingungen des politischen Lebens durch die für die Gesellschaft wohltätigen positiven Seiten aufgewogen. Nicht den persönlichen Interessen der Volksvertreter dient die Immunität, sondern den Bestrebungen einer erfolgreichen Tätigkeit des Parlaments als Ganzes, dem bei einem Fehlen der Unverantwortlichkeit und Unantastbarkeit der Volksvertreter viele Unannehmlichkeiten drohen können, in allererster Reihe von seiten der Regierung.

Besondere Aufmerksamkeit erregen in dem Buche von Prof. Schalland diejenigen Ausführungen, die den Bedingungen der Unverantwortlichkeit und Unantastbarkeit der Deputierten laut russischem Recht gewidmet sind. Wie bekannt, haben einige Teile der jungen

Digitized by Google

russischen Volksvertretung, besonders die Sozialdemokraten, den Privilegien der Volksvertreter eine sehr weitgehende Auffassung entgegengebracht, und von der Rednertribüne der Reichsduma ergoß sich unter dem Schutze der Immunität reichlich Verleumdung, Beleidigung von Privat- und Amtspersonen, Beleidigung der Religion und Staatseinrichtungen, direkte Aufrufe zum Aufstande und zur Rechtfertigung von Staatsverbrechen. Aus privaten Gründen deutete der Senat die entsprechenden Artikel der Einrichtung der Reichsduma bezüglich der Immunität in begrenzendem Sinne und sprach sich für eine Zurverantwortungziehung der Dumaabgeordneten in einzelnen Fällen nicht nur für verbrecherische Handlungen während der Ausübung ihrer Pflichten aus, die in dem Artikel 22 des Organisationsgesetzes der Reichsduma direkt vorgesehen sind, sondern auch für jede Kritik in den allgemeinen Versammlungen des Parlaments und der Kommissionen, wenn in dieser Kritik strafwürdige Vergehen vorhanden sein sollten. Prof. Schalland teilt die theoretischen Erwägungen des Senats in dieser Frage nicht und neigt laut seinen Grundanschauungen zur Unverantwortlichkeit der Volksvertreter für Vergehen, begangen durch mündliche Aeußerungen in der Duma.

Was nun weiter die übrigen Seiten der Immunität anbelangt, so erkennt das russische Gesetz eine volle Unverantwortlichkeit der Deputierten nicht an. Dem Volksvertreter kann nach der russischen Gesetzgebung in bestimmten Fällen auf Befehl der Gerichtsobrigkeit die Freiheit entzogen werden, und auf diese Bedingung deutet der Autor ganz besonders hin. Seiner Meinung nach kann die administrative Gewalt den Deputierten in keinem Falle seiner Freiheit berauben oder ihn in der Gebrauchmachung von derselben begrenzen, wenn sie nicht in der Eigenschaft eines ausführenden Organs der Justiz auftritt. Mit solch einer Ansicht kann man sich allem Anschein nach doch nicht vollständig einverstanden erklären, da der Administration im weiten Sinne dieses Wortes den russischen Gesetzen gemäß das Recht gebührt, die Freiheit aller Bürger, wenn dieselben aus dem Auslande zurückkehren, im Interesse der Zölle oder zur Durchführung von Quarantänen zu beschränken. Es wäre doch merkwürdig, wenn die Volksvertreter sich in den angeführten Fällen den Verfügungen der speziellen administrativen Organe nicht zu fügen brauchten.

Ein bedeutendes Interesse erweckt das Buch des früheren Professors an der Petersburger Universität B e h r e n d s , des Autors von wertvollen Arbeiten zur Geschichte des russischen Staatsrechts. Das letzte Werk des geschätzten Gelehrten trägt den Titel: „U e b e r d a s V e r g a n g e n e u n d G e g e n w ä r t i g e d e r r u s s i s c h e n A d m i n i s t r a t i o n". Das Buch ist u. a. schon deshalb interessant, weil es seinem Entstehen nach kein gewöhnliches theoretisches Werk darstellt, sondern einen offiziellen Bericht, den der Autor schon im Jahre 1903 dem damaligen, später von den russischen Revolutionären ermordeten Minister des Innern von Plehwe überreicht hatte. Den genannten Minister interessierten die Gründe der in den gebildeten Kreisen Rußlands herrschenden Unzufriedenheit über die innere Politik und er strebte danach, diese zu ergründen.

Bei den damaligen Bedingungen, die auf der russischen Presse lasteten, konnte das Werk Prof. Behrends nicht das Gemeingut eines weiten Leserkreises werden und wurde nur in einer geringen Anzahl von Exemplaren für höhere Amtspersonen gedruckt. Jetzt, nach zehn Jahren, hat sich das Werk in die Freiheit durchgerungen. Der Autor gibt ein klares Bild der Lage der russischen Gesellschaft und des Reiches in ihrer Vergangenheit und Gegenwart. Sehr mutig für einen Bericht, der einem vor den Reformen allmächtigen Minister übergeben wurde, berührt Prof. Behrends die Grundmängel der russischen Gesellschaft und des russi-

Digitized by Google

schen Staatswesens im Anfange des XX. Jahrhunderts. Den herrschenden Meinungen nach, erwähnt er, ist die orthodoxe griechisch-katholische Religion von ihren höheren Grundsätzen abgewichen und hat sich in ein Ritual verwandelt, in ein kirchliches Ressort, und ihre Diener in Beamte; die Selbstherrschaft des Zaren ist von einer bureaukratischen Oligarchie verdunkelt worden, die sich der Firma Selbstherrschaft für ihre eigenen eigennützigen Zwecke bediente; die Idee der Nationalität verwandelte sich in eine Dienerin der kirchlichen und allgemeinen Bureaukratie, die im Namen der nationalen Prinzipien die kulturelle und sittliche Entwicklung des Volkes hemmten. Der Autor erkennt alle diese Vorwürfe in bedeutendem Maße als gerechtfertigt an, jedoch nicht als genügend gerechtfertigt. In der ganzen Zeit seiner Geschichte hat Rußland von jeher an einer mangelhaften technisch-administrativen Organisation und an einem Mangel an Kultur der russischen Gesellschaft gelitten, und zwar in seinen höheren gebildeten Elementen. Diese Elemente sind wankend in ihren Ansichten über die Aufgaben und Ziele des Reichs, schwach in der Beurteilung der sittlichen Faktoren des öffentlichen Lebens und verhalten sich sentimental gegenüber den furchtbarsten Erscheinungen des Verbrechens; sie begeistern sich leicht für alle neuen Ideen ohne jegliche kritische Betrachtung derselben und erkalten ebenso leicht, nur daß sie sich unerschütterlich ablehnend nicht nur der Staatsidee gegenüber verhalten, sondern auch überhaupt ihrer nationalen Eigenart gegenüber. Hierzu kam noch die Abwesenheit einer Einheit in der Ordnung der russischen Verwaltung und in der Richtung ihrer Tätigkeit in der inneren Politik.

Auf diese Grundmängel hinweisend, gibt Prof. Behrends in seinem Bericht dem Gedanken Ausdruck, daß ohne Versuche ihrer Beseitigung eine Einführung der konstitutionellen Ordnung in Rußland das Reich in gewissen Beziehungen nicht nur nicht stärken, sondern sogar schwächen würde, und zwar in Anbetracht der Kompliziertheit seines ethnographischen Bestandes und der Ungleichheit der kulturellen Entwicklung seiner Teile. Und in der Tat, die Wirren, die der Erneuerung der Staatsordnung Rußlands im Jahre 1905 folgten, zeugen von der Scharfsichtigkeit des Autors. In dem erwähnten Werk gibt Prof. Behrends eine kurzgefaßte, aber erschöpfende geschichtliche Beleuchtung der administrativen Institutionen Rußlands im Laufe einiger Jahrhunderte.

Beachtung verdient das Buch des Privatdozenten an der Moskauer Universität R o s h d e s t w e n s k i, betitelt: „D i e T h e o r i e d e r s u b j e k t i v e n ö f f e n t l i c h e n R e c h t e“, das eine kritische Rundschau der Meinungen westeuropäischer und russischer Gelehrter in dieser Frage darstellt. Leider ist der Ton des Buches ein scharf polemisierender, der zeitweilen den guten Ton einer wissenschaftlichen Kritik verletzt.

Von dem Sekretär des Reichsrates K o r e w o ist in russischer Sprache das Landtagsreglement des Großfürstentums Finnland, am 20. Juli 1906 Allerhöchst bestätigt, herausgegeben worden. Das Reglement ist mit einem interessanten Vorwort versehen, das in Kürze eine Geschichte der Abänderung der Organisation der finnländischen Volksvertretung enthält. In der Zahl der wichtigsten Beilagen zu dem erwähnten Buche ist das mit Erläuterungen versehene Gesetz vom 17. Juli 1910 über die finnländische Gesetzgebung vorhanden; ferner der Allerhöchste Ukas vom 27. Juni 1902 über die Formen und die Ordnung der Veröffentlichung der für Finnland erlassenen gesetzlichen Bestimmungen und Regierungsverordnungen; die Vorschriften vom 20. April 1906 über die Anwendung der russischen Sprache in der Geschäftsführung der administrativen Institutionen Finnlands u. a. m. Diese Beilagen haben eine große Bedeutung für die Klarlegung des geltenden finnländischen Verwaltungsrechts, da darunter nicht nur offizielle Akten vorhanden sind, sondern auch Auszüge aus den

Digitized by Google

Werken deutscher Kommentatoren der Staatseinrichtung des Russischen Reichs, Journale des Ministerrats in russisch-finnländischen Angelegenheiten, eine Auslegung der Ordnungen der Budgetspraxis des Landtages usw.

Der Absicht nach würde der Versuch des Herrn Brusjanin, ein „Verzeichnis der Bücher und Artikel über die Reichsduma" zusammenzustellen, Aufmerksamkeit verdienen. Leider leidet das Verzeichnis an Lückenhaftigkeit und einem Gelegenheitscharakter des gesammelten Materials und ist daher ohne Bedeutung.

Digitized by Google

Die Partialrevisionen der Schweizerischen Bundesverfassung in den Jahren 1906—1913 [1].

Von

Professor **Fritz Fleiner** in Heidelberg.

Ruhig und in gemessenem Tempo vollzieht sich die Weiterentwicklung der schweizerischen Bundesverfassung durch die schritt- und stückweisen Partialrevisionen, von denen sich eine jede auf die Verwirklichung einer bestimmten neuen politischen Forderung beschränkt. Nicht nach einem festen vorher festgestellten Plan erfolgen diese Partialrevisionen, sondern so wie die Zeit und die politische Notwendigkeit neue politische Begehren und Wünsche entstehen lassen. Diese Methode entspricht am besten dem konservativen Charakter der schweizerischen Demokratie. Neue Ideen können nur schrittweise dem Volke, dem obersten Herrn im Staate, zugänglich gemacht werden. Diese Momente erklären auch, weshalb die Partialrevisionen der Periode 1906—1913 unter sich nur in einem losen Zusammenhange stehen.

1. Das Absinth-Verbot. Unter dem Eindruck schwerer Verbrechen, welche von Gewohnheitstrinkern des Likörs „Absinth" begangen worden waren, hatten im Kanton Waadt Massenpetitionen vom Großen Rat den Erlaß eines Verbots des Absinthhandels verlangt und der Große Rat, die gesetzgebende Behörde, war diesen Wünschen durch die Ausarbeitung einer „Loi interdisant la vente en détail de la liqueur dite absinthe" am 15. Mai 1906 entgegengekommen. Das Gesetz wurde in der Referendumsabstimmung mit großer Mehrheit angenommen. Gegen dieses Gesetz legten jedoch die Absinthfabrikanten, die ihren Sitz in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf haben, beim Bundesrat einen staatsrechtlichen Rekurs ein mit der Begründung, das Verbot des Kleinhandels mit Absinth verletze die bundesrechtlich garantierte Gewerbefreiheit. Der Bundesrat holte ein medizinisches Sachverständigengutachten ein, das zum Schluß kam, daß durch den gewohnheitsmäßigen Absinthgenuß die Trinker in einen Zustand der Vergiftung versetzt werden, der eine Gefahr für die Umgebung und für den Kranken selbst bildet. Aus amtlichen Erhebungen ergab sich ferner, daß allein im Kanton Waadt im Jahre 1903 bei einer Gesamtbevölkerung von 281 379 Seelen ungefähr 259 000 Liter Absinth konsumiert worden waren.

1) Der nachfolgende Bericht enthält eine Fortsetzung der Abhandlung über „Die Fortbildung der Schweizerischen Bundesverfassung seit dem Jahre 1874" (s. dieses Jahrbuch I (1907), S. 392—413).

Digitized by Google

Gestützt auf das Gutachten der medizinischen Sachverständigen wies der Bundesrat am 12. März 1907 den Rekurs ab mit der Begründung, das vom waadtländischen Gesetzgeber erlassene Absinthverbot stelle eine nach Art. 31, lit. e, der Bundesverfassung zulässige gewerbepolizeiliche Maßregel dar (der Beschluß des Bundesrats ist abgedruckt im Bundesblatt 1907, II, 386). In der Zeit zwischen der Rekurserhebung und dem Bundesratsbeschlusse machte die Bewegung gegen den Absinth weitere Fortschritte. Sie veranlaßte den Kanton Genf zu einem Gesetz vom 2. Februar 1907 (angenommen in der Volksabstimmung vom 14. April 1907), welches den Kleinverkauf von Absinth und von jeder seiner Nachahmungen (imitations) bei Polizeistrafe verbot. (Vgl. über die Gesetze von Waadt und Genf die Mitteilungen in der Zeitschrift für Schweiz. Recht n. F., XXVI, S. 410, Nr. 104; XXVII, S. 420, Nr. 161; XXVIII, S. 370, Nr. 20; S. 418, Nr. 160). Von der Westschweiz, dem Hauptherde des Absinthkonsums und der Absinthfabrikation, griff die Bewegung gegen den Absinth auch auf die deutsche Schweiz über. Ein praktisches Ergebnis war ein im Februar 1907 dem Bundesrat eingereichtes, von 167 814 gültigen Unterschriften unterstütztes Volksinitiativbegehren (s. dieses Jahrbuch I, S. 394). Es verlangte die Aufnahme eines neuen Artikels in die Bundesverfassung, welcher „Fabrikation, Einfuhr, Transport, Verkauf und Aufbewahrung zum Zwecke des Verkaufs des unter dem Namen Absinth bekannten Likörs im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft verbot" (Bundesblatt 1907, II, 983). Entgegen dem ablehnenden Antrag des Bundesrates, welcher den Kampf gegen die Absinthgefahr der kantonalen Gesetzgebung überlassen wollte (Bundesblatt 1907, VI, 341), beschloß die Bundesversammlung, dem Initiativbegehren grundsätzlich zuzustimmen, jedoch dem neuen Artikel eine von dem Vorschlage der Initianten abweichende Fassung zu geben, und die Initianten zogen darauf ihr Begehren zugunsten der Vorlage der Bundesversammlung zurück, und in der Volksabstimmung vom 5. Juli 1908 wurde das Absinthverbot mit 241 078 gegen 138 669 Stimmen angenommen; von den Ständen (Kantonen) sprachen sich nur zwei (Neuenburg und Genf) gegen die Vorlage aus (Bundesblatt 1908, IV, 475, 493, 574). Demgemäß wurde in Art. 31 der Bundesverfassung von der Gewerbefreiheit ausgenommen:

lit. b. „Die Fabrikation und der Verkauf gebrannten Wassers nach Maßgabe der Art. 32bis und 32ter."

Dieser neu aufgenommene, durch Bundesratsbeschluß vom 7. Oktober 1908 promulgierte Art. 32ter über das Absinthverbot hat folgenden Wortlaut (Eidg. Gesetzsammlung, XXIV, 879):

Art. 32ter.

Fabrikation, Einfuhr, Transport, Verkauf und Aufbewahrung zum Zwecke des Verkaufs des unter dem Namen Absinth bekannten Liqueurs sind im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft verboten. Dieses Verbot bezieht sich auch auf alle Getränke, die unter irgendwelcher Bezeichnung eine Nachahmung dieses Liqueurs darstellen. Vorbehalten bleiben der Durchgangstransport und die Verwendung zu pharmazeutischen Zwecken.

Das Verbot tritt zwei Jahre nach seiner Annahme in Kraft. Die Bundesgesetzgebung wird die infolge des Verbotes notwendig werdenden Bestimmungen treffen.

Der Bund hat das Recht, dasselbe Verbot auf dem Wege der Gesetzgebung in bezug auf alle andern absinthhaltigen Getränke zu erlassen, welche eine öffentliche Gefahr bilden.

Seine Ausführung empfing der neue Verfassungsartikel in dem Bundesgesetz betreffend das Absinthverbot, vom 24. Juni 1910, in Kraft getreten am 7. Oktober 1910 (Eidg. Gesetzsammlung XXVI, 1059). Nach Art. 2 dieses Bundesgesetzes gilt als Absinth, „ohne Rücksicht auf die Art der Herstellung jeder Branntwein, der aromatische Bestandteile des Wermutkrautes in Verbindung mit anderen aromatischen Stoffen, wie sie in Anis, Fenchel

Digitized by Google

u. dgl. enthalten sind, aufweist." Als Nachahmungen des Absinths gelten „gleichgültig, ob sie aromatische Bestandteile des Wermutkrautes enthalten oder nicht, alle aromatisierten alkoholhaltigen Getränke, welche die äußeren Eigenschaften des Absinths aufweisen. Nach Maßgabe dieser Umschreibung bezeichnet der Bundesrat in einer für die Gerichte und Verwaltungsbehörden verbindlichen Weise die Getränke, die unter den Begriff der Nachahmungen fallen." Eine Vollziehungsverordnung des Bundesrats vom 5. Oktober 1910 (Eidg. Gesetzsammlung XXVI, 1064) hat im einzelnen festgestellt, welche Erzeugnisse als Nachahmungen des Absinths zu gelten haben. Nach Art. 3 des zit. Bundesgesetzes wird die vorsätzliche Uebertretung des Absinthverbotes mit Gefängnis bis zu zwei Jahren und Buße bis zu 3000 Fr. oder bloß mit Gefängnis oder Buße bestraft, die fahrlässige Zuwiderhandlung dagegen mit Gefängnis bis zu 6 Monaten und Buße bis zu 1000 Fr. oder bloß mit Gefängnis oder Buße.

Der Bundesgesetzgeber hat damit gerechnet, daß infolge der Einführung des Absinthverbots die an der Fabrikation und dem Vertriebe des Absinths beteiligten Unternehmer und Arbeiter unmittelbar schwer geschädigt werden. Da sich diese Schädigung als Folge eines gesetzgeberischen, rechtgemäßen Aktes des Bundes darstellt, so besitzen nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen die Betroffenen keinen Rechtsanspruch auf Schadloshaltung. Allein der Bundesgesetzgeber hat, gemäß dem Vorschlage des Bundesrats (Bundesblatt, 1910, III, 537), Billigkeitsrücksichten walten lassen und demgemäß in Art. 4 des Absinthgesetzes bestimmt: „Den Unternehmern, Angestellten und Arbeitern der Berufskreise, die durch das Verbot unmittelbar und empfindlich geschädigt sind, wird aus Billigkeitsgründen teilweise Entschädigung gewährt. Die Berechtigung zu dieser Entschädigung, die daran zu knüpfenden Bedingungen, das Maß derselben, sowie das Verfahren für deren Ermittlung werden durch einen Bundesbeschluß festgesetzt. Diese Entschädigung wird auch gewährt für den durch das Verbot derjenigen Getränke entstehenden Schaden, die vor dem 5. Juli 1908 im Verkehr standen und nach dem 7. Oktober 1910 als Nachahmungen des Absinths erklärt werden." Demgemäß hat das Gesetz eine Ergänzung erhalten in dem Bundesbeschluß vom 22. Dezember 1910 über die Ausrichtung von Entschädigungen gemäß Art. 4 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1910 betr. das Absinthverbot (Eidg. Gesetzsammlung XXVII, 22, und dazu die Botschaft des Bundesrats im Bundesblatt 1910, IV, 507). Der Bundesbeschluß hat grundsätzlich nur eine „teilweise Entschädigung" der betroffenen Personen in Aussicht genommen. Als betroffene Berufskreise gelten nach Art. 1 „a) die Eigentümer und Pächter der Grundstücke, auf denen Wermutkraut zur Absinthfabrikation gepflanzt wurde; b) die Eigentümer und Mieter von Absinthfabriken; c) das belöhnte Hilfspersonal der Pflanzer und die Angestellten und Arbeiter der Fabriken." Eine Entschädigung der durch das Absinthverbot betroffenen Absinthgroßhändler hat die Bundesversammlung, entgegen dem Antrag des Bundesrats, abgelehnt. Der Bundesbeschluß stellt sodann im einzelnen die Grundsätze auf, nach denen diese teilweise Entschädigung bemessen werden soll: entschädigt wird ¾ des Minderwertes der Gebäude und Einrichtungen, der Minderwert des Pflanzlandes (550 Fr. pro Hektar und für entgehenden Gewinn 2600 Fr. pro Hektar), der Lohnausfall der Arbeiter (für Arbeiter, die länger als 3 Jahre in einer Absinthfabrik beschäftigt waren, wird der Betrag von 4 Jahresbesoldungen gewährt) usf. Entschädigungspflichtig ist der Bund. Die betroffenen Berufskreise haben die Ansprüche bis zum 1. April 1911 anzumelden (Bundesblatt 1911, I, 289). Für den Fall, daß eine gütliche Vereinbarung nicht zu erzielen ist, soll die Entschädigung durch eine Schät-

Digitized by Google

zungskommission von je 3 Mitgliedern festgestellt werden; das erste Mitglied ist durch das Bundesgericht, das zweite durch den Bundesrat, das dritte durch die Regierung des Kantons zu bezeichnen, in dem die Grundstücke liegen, auf welche die Forderungsansprüche sich beziehen. Gegen den Entscheid der Schätzungskommission steht, bei einem Streitwert von mindestens 2000 Fr., die Beschwerde beim Bundesgericht offen. Das Verfahren ist näher geordnet in einer Vollziehungsverordnung des Bundesrats vom 7. Februar 1911 (Eidg. Gesetzsammlung XXVII, 105). Die Kosten des Verfahrens vor den Schätzungskommissären trägt der Bund allein.

Um die zur Bezahlung der Entschädigungen erforderlichen Geldmittel zu gewinnen, ist der Bundesrat zur Erhöhung des Einfuhrzolls auf Trinksprit von 10 bis auf 40 Cts. pro Grad und Meterzentner ermächtigt für solange, bis die Entschädigungen bezahlt sind. Um aber durch diese Zollerhöhung den Reinertrag des eidgenössischen Alkoholmonopols (der internen eidgenössischen Branntweinsteuer) nicht schmälern zu lassen, hat das Gesetz gleichzeitig eine Erhöhung des Monopolverkaufspreises und der Monopolgebühr angeordnet, d. h. im wesentlichen eine Erhöhung der Branntweinsteuer; sie bezweckt durch eine weitere Verteuerung des Trinkbranntweins den Branntweinverbrauch zu vermindern und hat deshalb dauernden Charakter. Der Bundesrat hat im Jahre 1910 vor Inkrafttreten des Absinthgesetzes die Entschädigungssumme auf den Betrag von 1 675 078 Fr. veranschlagt (Bundesblatt 1910, IV, 520). Nach den Geschäftsberichten der mit deren Auszahlung betrauten Direktion der Eidg. Alkoholverwaltung sind bis Ende 1912 bezahlt worden: a) an Eigentümer und Pächter von Pflanzland 131 518.30 Fr., b) an Eigentümer von Fabrikgebäuden und an Fabrikanten 705 131.01 Fr., c) Aversalentschädigung an die Hilfsarbeiter der Pflanzer 15 000 Fr.; d) an Angestellte und Arbeiter der Fabriken 323 538.15 Fr. Dazu kommen die Kosten des Verfahrens mit 52 967.46 Fr. Im ganzen hat somit die Durchführung des Absinthverbots bis Ende 1912 die Summe von 1 227 754.92 Fr. erfordert (Bundesblatt 1912, IV, 335; 1913, III, 763) — ein nicht zu großer Betrag, wenn man mit ihm die Summe von Gesundheit und Arbeitskraft vergleicht, die der Schweiz durch die Ausrottung der Absinthpest jedes neue Jahr zufließt.

2. Der Gewerbeartikel. Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 hat in Art. 31 die Gewerbefreiheit als Individualrecht aller Bürger und Einwohner gewährleistet, die Kompetenz zur Aufstellung gewerbepolizeilicher Einschränkungen dagegen der kantonalen Gesetzgebung belassen; nur für wenige Materien (Arbeit in Fabriken, Auswanderungsunternehmungen, private Versicherungsunternehmungen, Lebensmittelpolizei usf.) besitzt nach der Bundesverfassung der Bund die Befugnis zum Erlaß von gewerbepolizeilichen Vorschriften. Sieht man von diesen ab, so beschränkt sich die Zuständigkeit der Bundesbehörden auf eine Prüfung darüber, ob bestimmte auf dem Rekurswege vor den Bundesinstanzen angefochtene gewerbepolizeiliche Verfügungen der Kantone (es können dies auch Gesetze sein) mit der bundesrechtlich garantierten Gewerbefreiheit vereinbar sind. Diese Rekurspraxis — sie ist in der Sammlung von v. Salis, Schweiz. Bundesrecht [2] II, S. 505 f. zusammengestellt — hat im Laufe der Jahre einen Stamm einheitlicher gewerbepolizeilicher, für die ganze Schweiz gültiger Grundsätze ausgebildet, andererseits aber den gesetzgebenden Behörden auch die Mängel des kantonalen Rechts und der Rechtszersplitterung vor Augen geführt. Aus der Initiative des Bundesrats und der Bundesversammlung ging deshalb im Jahre 1893 der Vorschlag zu einer Partialrevision der Bundesverfassung hervor, die dem Bunde die Gesetzgebungskompetenz über das ganze Gewerbe-

Digitized by Google

wesen hätte verschaffen sollen. Allein der Vorschlag wurde in der Abstimmung vom 4. März 1894 von Volk und Ständen verworfen (Bundesblatt 1894, I, 1025); noch war die Mehrheit von Volk und Ständen nicht gewillt, dieses Stück kantonaler Gesetzgebungskompetenz dem Bunde preiszugeben. Allein die Ueberzeugung von der Notwendigkeit eines einheitlichen eidgenössischen Gewerbepolizeirechtes gewann im Laufe der Jahre unter dem Drucke der Verhältnisse neue Anhänger. Im Jahre 1905 konnte es der Bundesrat wagen, der Bundesversammlung die Wiederaufnahme der elf Jahre vorher verworfenen Vorlage vorzuschlagen (Bundesblatt 1905, V, 538), und aus den Beratungen der eidgenössischen Räte ging sodann der neue Artikel 34ter der Bundesverfassung hervor, welcher dem Bunde die Gesetzgebungskompetenz über das ganze Gewerberecht zuspricht. Der „Gewerbeartikel" ist in der Volksabstimmung vom 5. Juli 1908 von Volk und Ständen angenommen worden (232 457 Ja gegen 92 561 Nein; von den Ständestimmen hat sich nur die von Appenzell I.-Rh. gegen die Vorlage ausgesprochen); am 7. Oktober 1908 hat die Bundesversammlung die neue Vorschrift promulgiert (Eidg. Gesetzsammlung, XXIV, 883). In die Bundesverfassung ist damit als Art. 34ter folgende Bestimmung aufgenommen worden:

„Der Bund ist befugt, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen."

Die Vorarbeiten zu einer eidgenössischen Gewerbeordnung sind im Gang, aber noch nicht abgeschlossen.

3. Kompetenz zur Gesetzgebung über die Wasserkräfte. Infolge der gewaltigen Entwicklung der Elektrizität hat die Aufmerksamkeit der Bundesbehörden schon seit Jahren sich den reichen Wasserkräften der Schweiz zugewendet, und die Frage ist in den öffentlichen Diskussionen erörtert worden, ob der Bund nicht die Aufgabe habe, diesen Teil des Nationalvermögens, da die Schweiz keine eigenen Kohlenlager besitzt, vor der Verschleuderung zu bewahren. Im Jahre 1891 hatte eine Petition der schweizerischen Gesellschaft „Frei-Land" verlangt, es solle durch Partialrevision der Bundesverfassung dem Bunde das Eigentum an sämtlichen noch unbenutzten Wasserkräften der Schweiz zugesprochen werden (Bundesblatt 1894, II, 820). Die Bundesversammlung war, auf Antrag des Bundesrats, auf diese Anregung einer „Monopolisierung der Wasserkräfte" nicht eingetreten, hatte jedoch damals den Bundesrat mit der „Untersuchung der Wasserverhältnisse der Schweiz als Grundlage zur Feststellung der noch nutzbar zu machenden Wasserkräfte" beauftragt und ihm die erforderlichen Kredite zur Verfügung gestellt (Bundesbeschlüsse vom 4. April 1895 und 17. August 1895 in der Eidg. Gesetzsammlung XV, 142, 226). Im April 1904 nahm der Nationalrat einen aus seiner Mitte gestellten Antrag (Motion Müri) an, welcher mit Rücksicht „1. auf die stets zunehmende Bedeutung der Wasserkräfte für die gesamte schweizerische Volkswirtschaft, 2. auf die Eventualität der allgemeinen Einführung des elektrischen Betriebs der Eisenbahnen, 3. auf die große wirtschaftliche Gefahr einer mehr oder weniger unbeschränkten Beschlagnahme der günstigsten Wasserkräfte der Schweiz durch in- und ausländische Privatunternehmungen" den Bundesrat zu einer Berichterstattung darüber einlud, „ob nicht im Wege der Bundesgesetzgebung beförderlich geeignete Maßnahmen getroffen werden sollen, um bei Nutzbarmachung der Wasserkräfte unseres Landes die öffentlichen Interessen in zweckmäßiger Weise zu wahren". (Uebersicht ü. d. Verhandlungen d. Bundesversammlung, 1904, April, Nr. 37.) Bevor der Bundesrat die ihm im Jahre 1895 und 1904 erteilten Aufträge auszuführen in der Lage war, rückte im Jahre 1905 ein äußeres Ereignis die Frage der

Digitized by Google

Wasserkräfte in den Mittelpunkt der politischen Diskussion. Seit dem Beginn der Verstaatlichung der Hauptbahnen, d. h. seit 1898 war der Bund als zukünftiger Eigentümer der Hauptbahnen an der Erhaltung der noch verfügbaren Wasserkräfte selbst unmittelbar interessiert wegen der in Aussicht genommenen Einführung des elektrischen Bahnbetriebs, vorab auf der Gotthardlinie. Als sich daher im Jahre 1905 die Nachricht verbreitete, der Kanton Tessin beabsichtige, einen Teil seiner verwertbaren Wasserkräfte an ausländische, italienische Unternehmungen zu verkaufen, drohte dadurch dem Plan der „Elektrifizierung" der Gotthardbahn unmittelbar Gefahr. In dieser Situation griff der Bundesrat ein (Bundesblatt 1905, VI, 223) und veranlaßte die Bundesversammlung zu dem Bundesbeschluß vom 31. März 1906 (Eidg. Gesetzsammlung XXII, 160), nach welchem „die Abgabe von elektrischer Energie, welche aus inländischer Wasserkraft gewonnen wird, ins Ausland einer bundesrätlichen Bewilligung bedarf." Der Bundesrat wird die Bewilligung — auf eine bestimmte Dauer — erteilen, „insoweit die Wasserkraft nicht im Inland Verwendung findet." Jede Bewilligung kann vom Bundesrat „aus Gründen des öffentlichen Wohls während ihrer Dauer jederzeit gegen Entschädigung widerrufen werden."

Der Bundesbeschluß wurde als dringlich erklärt und dadurch dem Referendum entzogen. Ihm fehlte die verfassungsrechtliche Grundlage; denn die Bundesverfassung hatte die Oberaufsicht über Gewässer und Wasserkräfte den Kantonen überlassen, und die Bundeskompetenz ließ sich vollends nicht ad hoc durch einen der Abstimmung des Volkes und der Stände entzogenen Bundesbeschluß erweitern. Dieser als „dringlich erklärte" Bundesbeschluß spielte dieselbe Rolle, die im Staatsrecht zahlreicher Monarchien der „Notverordnung" vorbehalten ist. Inhalt und Form waren nur durch den Hinweis auf eine Notlage zu rechtfertigen. Das fühlte auch die Bundesversammlung und darum suchte sie ihr Gewissen durch zwei Klauseln zu salvieren: zum ersten durch einen Zusatz, demzufolge sie die Gültigkeit des erwähnten Bundesbeschlusses auf drei Jahre beschränkte, und zum andern durch Annahme eines Postulates, in welchem der Bundesrat eingeladen wurde, den eidgenössischen Räten „mit aller Beförderung zum Zwecke der allseitigen Wahrung der volkswirtschaftlichen und nationalen Interessen bei der Gewinnung und Verwertung unserer Wasserkräfte Vorschläge zu den nötigen Verfassungsgrundlagen zu unterbreiten" (Uebersicht über die Verhandlungen d. Bundesversammlung 1906, März, Nr. 5). Infolge dieses Bundesbeschlusses gelang es dem Bundesrat noch im Laufe des Jahres 1906, die Wasserkräfte der oberen Leventina von der Tessiner Regierung zugunsten der künftigen Elektrifizierung der Gotthardbahn zu erwerben und deren Ausfuhr zu verhindern. (Polit. Jahrbuch d. Eidgenossensch. XX, 512).

Noch ehe der Bundesrat im übrigen an die Erfüllung des Postulates der Bundesversammlung gehen konnte, hatte ihm im Sommer 1906 eine Volksinitiative die Führung aus der Hand genommen. Sie verlangte, daß der Bundesverfassung ein von den Initianten formulierter neuer Artikel einverleibt werden sollte, welcher „die Gesetzgebung über die Ausnutzung der Wasserkräfte und über die Fortleitung und Abgabe der daraus gewonnenen Energie zur Sache des Bundes" mache (Bundesblatt 1906, IV, 288). Infolge dieser Volksinitiative kam der Bundesrat in die Lage, sich zu Handen der Bundesversammlung gleichzeitig über den Vorschlag der Initianten und über das oben erwähnte von der Bundesversammlung selber angenommene Postulat auszusprechen. Er legte einen selbständigen Entwurf zu einer Partialrevision der Bundesverfassung vor und beantragte, diesem vor dem Vorschlage der Initianten den Vorzug zu geben (Bundesblatt 1907, II, 624). Die Bundesversammlung pflichtete

Digitized by Google

diesem Antrage bei, und die Urheber der Volksinitiative zogen daraufhin ihren Entwurf zugunsten desjenigen der Bundesversammlung zurück (Bundesblatt 1908, IV, 475). Am 25. Oktober 1908 wurde dieser von Volk und Ständen angenommen (304 923 Ja gegen 56 237 Nein; von den Ständen stimmte nur Appenzell J.-Rh. dagegen. Bundesblatt 1908, VI, 7). In die Bundesverfassung wurde, mit Promulgationsbeschluß vom 22. Dezember 1908, folgender neuer Art. 24bis aufgenommen (Eidg. Gesetzsammlung XXV, 6).

Art. 24bis.

Die Nutzbarmachung der Wasserkräfte steht unter der Oberaufsicht des Bundes.

Die Bundesgesetzgebung stellt die zur Wahrung der öffentlichen Interessen und zur Sicherung der zweckmäßigen Nutzbarmachung der Wasserkräfte erforderlichen allgemeinen Vorschriften auf. Dabei ist auch die Binnenschiffahrt nach Möglichkeit zu berücksichtigen.

Unter diesem Vorbehalt steht die Regelung der Nutzbarmachung der Wasserkräfte den Kantonen zu.

Wenn jedoch eine Gewässerstrecke, die für die Gewinnung einer Wasserkraft in Anspruch genommen wird, unter der Hoheit mehrerer Kantone steht und sich diese nicht über eine gemeinsame Konzession verständigen können, so ist die Erteilung der Konzession Sache des Bundes. Ebenso steht dem Bunde unter Beiziehung der beteiligten Kantone die Konzessionserteilung an Gewässerstrecken zu, die die Landesgrenze bilden.

Die Gebühren und Abgaben für die Benutzung der Wasserkräfte gehören den Kantonen oder den nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten.

Sie werden für die vom Bunde ausgehenden Konzessionen von diesem nach Anhörung der beteiligten Kantone und in billiger Rücksichtnahme auf ihre Gesetzgebung bestimmt. Für die übrigen Konzessionen werden die Abgaben und Gebühren von den Kantonen innert den durch die Bundesgesetzgebung zu bestimmenden Schranken festgesetzt.

Die Abgabe der durch Wasserkraft erzeugten Energie ins Ausland darf nur mit Bewilligung des Bundes erfolgen.

In allen Wasserrechtskonzessionen, die nach Inkrafttreten dieses Artikels erteilt werden, ist die künftige Bundesgesetzgebung vorzubehalten.

Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen über die Fortleitung und die Abgabe der elektrischen Energie zu erlassen.

Nachdem der neue Art. 24bis auch dem oben erwähnten Bundesbeschluß vom 31. März 1906 über die Abgabe inländischer Wasserkräfte ins Ausland die verfassungsrechtliche Grundlage verschafft hatte, beschloß die Bundesversammlung am 24. März 1909 (Eidg. Gesetzsammlung XXV, 321), den Bundesbeschluß vom 31. März 1906 „so lange in Wirksamkeit zu lassen, bis die Materie bundesgesetzlich geregelt sein wird". Von der Kompetenz, Ausfuhrbewilligungen im Sinne des zuletzt erwähnten Bundesbeschlusses zu erteilen, hat seither der Bundesrat jedes Jahr Gebrauch gemacht (vgl. z. B. Bundesblatt 1910, II, 119, 121; 1913, II, 240). Die Vorarbeiten aber für ein eidgenössisches Wassergesetz sind in vollem Gang: der Bundesrat hat der Bundesversammlung am 29. April 1912 den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte eingereicht (Bundesblatt 1912, II 669), und der Ständerat hat ihn bereits in Beratung gezogen.

4. Der Seuchen-Artikel. Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 hatte auf dem Gebiete der Sanitätspolizei die Kompetenz des Bundes beschränkt auf die Gesetzgebung „gegen gemeingefährliche Epidemien und Viehseuchen". Bei der Bekämpfung menschlicher Krankheiten vermochte deshalb die eidgenössische Epidemiengesetzgebung sanitätspolizeiliche Maßnahmen nur gegen die epidemischen Krankheiten Cholera, Pest, Flecktyphus, Pocken zu treffen. Das erwies sich im Laufe der Jahre als unzureichend. Der Bundesrat schlug deshalb im Jahr 1911 der Bundesversammlung eine Revision des zit. Art. 69 der Bundesverfassung vor, um die Bundesgesetzgebung zur Bekämpfung aller der Krankheiten zu ermächtigen, welche am Marke des Volkes zehren. Man dachte dabei in erster Linie an Tuberkulose, Krebs, Kindbettfieber, Kropf und Kretinismus (Bundesblatt 1911, V, 305). Die Bundesversammlung pflichtete bei, und in der Volksabstimmung vom 4. Mai 1913 haben Volk und Stände (mit 169 012 Ja gegen 111 163 Nein und 16½ Ständestim-

Digitized by Google

men; Bundesblatt 1913, III, 452) die Vorlage angenommen. Sie gibt dem Art. 69 der Bundesverfassung folgende neue Fassung (Eidg. Gesetzsammlung XXIX, 209):

Art. 69. „Der Bund ist befugt, zur Bekämpfung übertragbarer oder stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren gesetzliche Bestimmungen zu treffen."

Gleichzeitig sind in den „Vorbehalten" des Gewerbefreiheit-Artikels 31 der Bundesverfassung von der Gewerbefreiheit ausgenommen worden:

Art. 31, Absatz 2, lit. d: „Sanitätspolizeiliche Maßregeln zur Bekämpfung übertragbarer oder stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren."

5. Endlich aber sei noch auf die angestrebten und auf die fehlgeschlagenen Partialrevisionen der Bundesverfassung aus den Jahren 1906—1913 hingewiesen.

Im Jahr 1900 war eine Volksinitiative auf Einführung der Verhältniswahl bei den Nationalratswahlen von Volk und Ständen abgelehnt worden (vgl. dieses Jahrbuch I, 394). Im Jahr 1909 kam ein Volksinitiativbegehren gleichen Inhalts zustande, das aber, von der Bundesversammlung ablehnend begutachtet, in der Abstimmung des Volks und der Stände am 23. Oktober 1910 verworfen wurde (Bundesblatt 1910, IV, 303; V. 425). Die Verbreitung, welche die Proportionalwahl im Rechte der Kantone gewonnen hat und das aus den Ziffern der letzten Volksabstimmung ersichtliche unverkennbare Steigen der „proporzfreundlichen" Strömung, haben die Verteidiger des neuen Wahlsystems im Jahr 1913 zu einem dritten — zur Stunde noch unerledigten — Volksbegehren bewogen (Bundesblatt 1913, IV, 289); es wiederholt den alten Vorschlag auch insofern, als es an dem Grundsatze festhält, daß jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bilden soll.

Auf den 1. Mai 1909 ging die Gotthard-Bahn gemäß dem Bundesgesetze betr. die Erwerbung und den Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes vom 15. Oktober 1897, durch konzessionsgemäßen Rückkauf in das Eigentum des Bundes über. Die, im Jahre 1882 eröffnete, Gotthard-Bahn war von einer privaten Aktiengesellschaft gebaut und betrieben worden, mit finanzieller Beihilfe der schweizerischen Kantone. Insbesondere aber hatten Italien 55 Millionen Francs, Deutschland 30 Millionen Francs und die Schweiz (der Bund) 28 Millionen Francs Subventionen geleistet. Dafür hatten sich diese auswärtigen Staaten in den mit der schweizerischen Eidgenossenschaft abgeschlossenen Subventionsverträgen von 1869 und 1878 bestimmte Rechte vorbehalten: so namentlich die Zusicherung von Reduktionen der Frachttaxen und Beteiligung am Reingewinn, wenn dieser eine bestimmte Höhe erreichen würde. Diese Verpflichtungen gingen bei der Verstaatlichung der Gotthard-Bahn auf den neuen Eigentümer, den Bund, über, und dieser suchte sie nun durch den Abschluß eines Staatsvertrages mit Deutschland und Italien abzulösen (Bundesblatt 1909, V, 131; 1913, I, 333). Ein solcher Vertrag wurde nach langen Verhandlungen am 13. Oktober 1909 zwischen den Regierungen der Schweiz, Deutschlands und Italiens vereinbart. Er sichert Deutschland und Italien für den Verzicht auf ihre bisherigen Rechte eine Reduktion der Taxen, insbesondere der Bergzuschläge, zu. Die Parlamente des Deutschen Reichs und Italiens genehmigten den Vertrag, und nach langen Debatten ratifizierte ihn auch die Schweizerische Bundesversammlung am 9. April 1913 (Eidg. Gesetzsammlung XXIX, 347; Reichsgesetzblatt 1913, S. 719). Schon während der Beratungen waren in der West- und der Ostschweiz dem Vertrage heftige Gegner erstanden; sie er-

Digitized by Google

blickten in den den zwei ausländischen Staaten gewährten Zugeständnissen eine zu weitgehende Bindung der schweizerischen Tarifhoheit und eine Gefahr für die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Bundes. Nach Art. 89 der Bundesverfassung unterliegen Staatsverträge nicht dem Referendum. Infolgedessen war die erwähnte Volksbewegung darauf angewiesen, ihren Wunsch durch Massenpetitionen und Volksversammlungen zur Geltung zu bringen. Auch in der Bundesversammlung selbst wurde der Vertrag lebhaft angefochten. Als im Nationalrat und im Ständerat die Mehrheit ihn trotzdem genehmigte, brachte ein Teil der Gegner ein Volksinitiativbegehren zustande — es trägt 64 391 gültige Unterschriften —, welches verlangt, daß die Bundesverfassung durch folgenden Zusatz zu Art. 89 erweitert werde: „Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als fünfzehn Jahren abgeschlossen sind, sollen ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird" (Bundesblatt 1913, V, 217). Bevor über diese sog. Staatsvertragsinitiative Volk und Stände ihre Entscheidung treffen, haben sich verfassungsgemäß Bundesrat und Bundesversammlung darüber auszusprechen. Ihnen ist damit auch Gelegenheit geboten, dem Volke die Bedenken darzulegen, welche mit Rücksicht auf die Vertragsfähigkeit und die internationale Stellung der Schweiz gegen die Initiative ins Gewicht fallen.

Nicht weitergediehen ist der in diesem Jahrbuch I, 399 erwähnte Antrag des Standes Zürich (1904) auf Einführung der G e s e t z e s i n i t i a t i v e im Bund. Vgl. dazu den Aufsatz von W. Burckhardt „Zur Einführung der Gesetzgebungsinitiative im Bund" (Polit. Jahrbuch d. Eidgenossenschaft XXVI, 1912, S. 317).

Wohl aber scheint nach langer Vorbereitungszeit die Forderung auf Einsetzung eines unabhängigen E i d g e n ö s s i s c h e n V e r w a l t u n g s g e r i c h t s der Verwirklichung entgegenzureifen. Mit Botschaft vom 20. Dezember 1911 hat der Bundesrat der Bundesversammlung die Anträge auf eine Partialrevision der Bundesverfassung unterbreitet, welche die verfassungsrechtliche Grundlage für ein Eidgenössisches Verwaltungsgericht schaffen sollen (Bundesblatt 1911, V, 322), und die Bundesversammlung hat die Angelegenheit bereits in Beratung gezogen. (Uebers. über d. Verhandlungen d. Bundesversammlung 1913, Dezember Nr. 15). Im Zusammenhang damit steht die Frage, in welcher Weise die Organisation des Bundesrats und der Bundesverwaltung den Bedürfnissen und Verhältnissen der Gegenwart angepaßt werden kann. Zur Stunde erledigt, gemäß Vorschrift der Bundesverfassung Art. 103, de jure der Bundesrat die Geschäfte heute noch in derselben Form, wie im Jahr 1848, nämlich als Kollegialbehörde. Die Fortbildung der Bundesverwaltung wird deshalb einzusetzen haben mit der Schaffung von Mittelinstanzen, und zwar durch Uebertragung von selbständigen Kompetenzen an die den Bundesratsdepartements untergeordneten Amtsstellen. Wird gegen deren Verfügungen und Entscheidungen der Rekurs an das Verwaltungsgericht geöffnet, so wird das Rechtsschutzbedürfnis befriedigt und gleichzeitig eine wesentliche Entlastung des Bundesrates erzielt werden. Die Reorganisation des Bundesrats wird aber ferner den nicht minder berechtigten Wunsch nach einer einheitlichen Führung der auswärtigen Politik zu erfüllen haben. Ueber beide Postulate hat sich der Bundesrat in einer Botschaft vom 23. März 1913 ausgesprochen (Bundesblatt 1913, II, 1); sie unterliegt zur Stunde der eingehenden Beratung der Bundesversammlung.

Digitized by Google

Entwicklung des öffentlichen Rechts der Vereinigten Staaten 1911—1913.

Von

Dr. Ernst Freund,
Professor an der Universität Chicago.

Die Quantität der gesetzgeberischen Produktion der Vereinigten Staaten ist eine derartige, daß ein einzelner nicht imstande ist, sie auch nur annähernd zu übersehen, geschweige denn ein Bild von ihr zu geben, das irgendwelchen Anspruch auf Vollständigkeit erheben könnte. Ueber den Umfang der Gesetzgebung mögen aus folgenden Ziffern Schlüsse gezogen werden: Die preußische Gesetzsammlung, die auch die Veröffentlichungen des Reichsgesetzblattes enthält, zählt für die Jahre 1911—1912 483 Seiten; die englischen Gesetze (zugleich für Wales, Schottland und Irland) für 1911 458 Seiten, für 1912 146 Seiten. Dagegen nehmen die Gesetze des 62. Kongresses, der vom Dezember 1911 bis anfangs März 1913 tagte, ohne Privatakte, Beschlüsse oder Proklamationen 1026 Seiten großen Formats in Anspruch, die Gesetze des Staats New York für 1911 2751 Seiten, für 1912 1377 Seiten, für 1913 2220 Seiten. Allerdings übertrifft New York in dieser Hinsicht alle andern Staaten, und in den meisten Staaten tritt die Legislatur nur einmal in zwei Jahren zusammen, aber es gibt unter den 48 Staaten kaum einen, dessen Tätigkeit sich in so mäßigen Grenzen hielte wie die des britischen Parlaments oder des deutschen Reichstags.

Trotz der Masse des Stoffs ist es möglich, in der Entwicklung des öffentlichen Rechts gewisse Haupttendenzen zu verfolgen, und — abgesehen von einzelnen wichtigen Bundesgesetzen — wird sich die folgende Darstellung auf diese beschränken. Unter diesen Tendenzen sind wohl drei am ausgeprägtesten: die fortschreitende Demokratisierung der Verfassung, die ernstliche Inangriffnahme der sozialen Gesetzgebung zum Wohl der arbeitenden Klassen und die Versuche, das Großkapital unter wirksame Staats- oder Bundeskontrolle zu stellen.

1. Die Bundesverfassung.

Der Apparat der Abänderung der Bundesverfassung ist ein so schwerfälliger, daß seit den drei durch den Bürgerkrieg veranlaßten Zusätzen kein Abänderungsvorschlag durchgedrungen war. Das gegenwärtige Jahr bringt dagegen wieder zwei neue Sätze, die als sechzehnter und siebzehnter Zusatzartikel figurieren werden. Der erstere gestattet die Erhebung einer Bundes-

Digitized by Google

einkommensteuer, der letztere setzt an Stelle der Wahl der Senatoren durch die Staatslegislaturen die direkte Volkswahl.

Wie in allen bisherigen Fällen, sind die neuen Zusatzartikel vom Kongreß vorgeschlagen und von drei Vierteln der Staaten bestätigt worden. Der andere Modus, bei dem die Staatslegislaturen die Initiative ergreifen, war schon seit Jahren für die direkte Senatorenwahl in Bewegung gesetzt worden; doch wurde dies Verfahren, noch ehe sich die genügende Anzahl von Staaten zusammengefunden hatte, durch die Kongreßinitiative verdrängt. Die Probleme, die dieser andere Modus mit sich bringt, und auf die ich im § 13 meines Oeffentl. Rechts hingewiesen habe, bleiben daher unerledigt.

Der sechzehnte Zusatzartikel, der den Bund zur Erhebung einer Einkommensteuer ermächtigt, wurde vom Kongreß im Juli 1909 vorgeschlagen, und die letzte erforderliche Zustimmung von seiten der Staatslegislaturen erfolgte im Februar 1913, so daß das Zustandekommen des Artikels einen Zeitraum von 3½ Jahren in Anspruch nahm.

Der Artikel lautet:

Art. 16. Der Kongreß soll befugt sein zur Auferlegung und Erhebung von Steuern auf Einkommen, gleichviel aus welcher Quelle fließend, ohne Verteilung zwischen den Staaten, und ohne Rücksicht auf Zensus oder Volkszählung.

(The Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes from whatever sources derived, without apportionment among the several states and without regard to any census or enumeration.)

Mit Bezug auf die Veranlassung zu diesem Zusatz sei auf § 156 und 157 meines Werkes über das Oeffentliche Recht d. V. St. v. A. verwiesen. Die Klausel „gleichviel aus welcher Quelle fließend" gestattet die Besteuerung der Gehälter von Staats- und Kommunalbeamten und der Zinsen von Staats- und Kommunalobligationen, die bisher der Bundessteuergewalt entrückt waren (Oeffentl. Recht § 30, S. 31); doch ist von dieser Befugnis in dem neu erlassenen Einkommensteuergesetz kein Gebrauch gemacht worden.

Der siebzehnte Zusatzartikel zur Bundesverfassung ändert den Modus der Wahl der Senatoren. Nach der ursprünglichen Bundesverfassung wurden dieselben bisher von den Legislaturen der betreffenden Staaten erwählt. Auf die Mißstände dieses Verfahrens habe ich im § 81 meines Oeffentlichen Rechts d. V. St. v. A. hingewiesen. Die von den Einzelstaaten ausgehende Bewegung auf eine Abänderung wurde im Jahre 1911 vom Kongreß übernommen, dessen beide Häuser sich im Mai 1912 auf die gleiche Fassung eines Zusatzartikels einigten. Zur Annahme desselben war nach der Verfassung die Zustimmung der Legislaturen von drei Vierteln (d. h. 36) aller Staaten erforderlich. Am 9. Mai 1913 ratifizierte Wisconsin als 36. Staat den Artikel, der damit Rechtskraft erlangte. Derselbe lautet:

Art. 17. Der Senat der V. St. setzt sich zusammen aus zwei Senatoren von jedem Staat, die vom Volke desselben auf sechs Jahre erwählt werden, und jeder Senator hat eine Stimme. Die Wähler in jedem Staate sollen die Eigenschaften besitzen, die von den Wählern des zahlreichsten Hauses der Staatslegislatur verlangt werden.

Wenn in der Vertretung eines Staates im Senat ein Platz erledigt wird, so soll die Exekutivbehörde des Staates Wahlen ausschreiben, um den erledigten Platz zu besetzen; die Staatslegislatur darf die Exekutivbehörde ermächtigen, nach Gesetzesvorschrift bis zur Volkswahl eine Interimsernennung vorzunehmen.

Dieser Verfassungszusatz soll nicht so ausgelegt werden, daß die Wahl oder die Amtsperiode eines Senators davon berührt wird, der erwählt worden ist, bevor der Zusatz Rechtskraft als Teil der Verfassung erhält.

Der Wahlmodus für den Senat, wie der für das Abgeordnetenhaus, bestimmt sich nach Artikel 1 § 4 der Verfassung, d. h. Zeit, Ort und Art der Wahl wird in jedem Staat von dessen Legislatur vorgeschrieben; doch kann der Kongreß jederzeit durch Gesetz diesbezügliche Anordnungen treffen und ändern. Das Abgeordnetenhaus sprach sich ursprünglich für eine Fassung des siebzehnten Zusatzartikels aus, die die Kontrolle über die Senatorenwahlen abso-

Digitized by Google

lut in die Hände der Staatslegislaturen gelegt hätte; der Senat bestand aber auf Beibehaltung der Befugnisse des Kongresses, und das Haus gab schließlich nach. Tatsächlich überläßt der Kongreß die Ordnung des Wahlrechts den Staaten ganz und gar. In der Zeit nach dem Bürgerkrieg wurden Bundeswahlen unter Bundesaufsicht gestellt, die äußerst unpopulär war und unter dem Druck der öffentlichen Meinung schließlich aufgegeben werden mußte. Eine Wiedereinführung des Systems ist vorläufig nicht zu erwarten. Nach der von dem Unterhause vorgeschlagenen Fassung wäre aber z. B. das in vielen Staaten bestehende System der Urwahlen (primary elections), das nun auch auf Senatorenwahlen Anwendung finden wird, einer Aenderung durch die Bundesgesetzgebung absolut entrückt worden.

2. Bundesgesetzgebung.

Die Aufnahme der Territorien Neu-Mexiko und Arizona in den Bundesstaat.

Das vorbereitende Gesetz vom 20. Juni 1910 sah, wie üblich, den Entwurf einer Verfassung durch eine Konvention und Annahme derselben durch die Wähler des betreffenden Territoriums vor. Die beiden Verfassungen wurden noch im selben Jahre entworfen und im Januar/Februar 1911 durch Volkswahl angenommen. Der gemeinsame Beschluß der beiden Häuser des Kongresses, der die Aufnahme perfekt machen sollte, wurde aber vom Präsidenten Taft mit dem Veto belegt, das sich mit Bezug auf Arizona auf eine Bestimmung der neuen Verfassung stützte, die alle gewählten Beamten (und daher auch die Richter) der Abberufung durch Volksbeschluß unterwarf. Präsident Taft, ein eifriger Verfechter der Unabhängigkeit des Richteramts, erklärte diese Bestimmung, soweit sie sich auf Richter bezog, für unannehmbar. Daraufhin erging ein veränderter Kongreßbeschluß der die Aufnahme Arizonas von der Abänderung des gerügten Artikels abhängig machte. Sehr prompt wurde die gewünschte Abänderung in Arizona vorgenommen, und unter Konstatierung derselben proklamierte der Präsident am 14. Februar 1912 den neuen Staat. Die Legislatur des neuen Staates hatte aber nichts Eiligeres zu tun, als dem Volke eine Verfassungsänderung zu unterbreiten, die das Abberufungsrecht in der ursprünglichen uneingeschränkten Form (durch Streichung der hinzugefügten Worte. „except members of the judiciary") wieder herstellte, und bei den Novemberwahlen 1912 ratifizierte das Volk diese Aenderung. Es war vorauszusehen, daß der junge Staat seinen Willen schließlich durchsetzen würde, denn es war unmöglich, eine solche ganz interne Verfassungsänderung von der Zustimmung des Bundes abhängig zu machen.

Das Repräsentantenhaus.

Die Volkszählung des Jahres 1910 machte eine Neuverteilung der Vertretung im Repräsentantenhaus notwendig, die durch Gesetz vom 8. August 1911 erfolgte. Um die Empfindlichkeit der weniger stark gewachsenen Staaten zu schonen, wurde die Vertretung keines Staates vermindert; dieser Grundsatz bedang eine Vermehrung der Vertreter, und so ist denn die Zahl der Mitglieder des Repräsentantenhauses von 391 auf 435 gestiegen.

Arbeitsministerium.

In der Zentralverwaltung des Bundes hat insofern eine Veränderung stattgefunden, als die gesamte Fürsorge des Bundes für Arbeiterinteressen und die Verwaltung der Einwanderungs- und Naturalisationsgesetzgebung einem neu eingerichteten Arbeitsministerium übertragen worden ist, während vorher Handel und Arbeit vereinigt waren (Gesetz vom

Digitized by Google

4 März 1913). Nach wie vor wird die Tätigkeit des Arbeitsamtes vorwiegend wissenschaftlicher, statistischer und vermittelnder Natur sein. Auch das durch Gesetz vom 9. April 1912 geschaffene Amt für Kinderschutz (dessen Leitung einer Frau übertragen worden ist) ist dem Arbeitsministerium untergeordnet.

Schiedsamt.

Unabhängig vom Arbeitsministerium ist durch Gesetz vom 15. Juli 1913 eine Behörde für Schlichtung von Lohn- und andern Streitigkeiten zwischen Eisenbahngesellschaften und deren Angestellten (Board of Mediation and Conciliation) geschaffen worden, bestehend aus einem Kommissionär und Assistenten (Gehalt 7500 bzw. 5000 Dollars) und zwei andern dazu designierten Bundesbeamten. Im Falle eines Streites können sich die Parteien auf ein Schiedsverfahren vor drei oder sechs Schiedsrichtern einigen. Die Schiedsrichter werden zu gleichen Teilen von den Parteien ernannt bzw. von den Parteivertretern gewählt, und wenn letztere sich nicht einigen können, findet eine Ernennung für die vakante Stelle oder Stellen durch die Schlichtungsbehörde statt. Das Gesetz verleiht den Schiedsrichtern richterliche Ladungs-, Vereidigungs- und Verhörbefugnisse. Auf Grund von Rechtsirrtümern darf gegen den Schiedsspruch Berufung beim Bundesgericht eingelegt werden. Der Schiedsspruch darf als gerichtliches Urteil eingetragen werden und hat dann die Kraft eines solchen. Doch darf ein Angestellter nicht durch gerichtlichen Zwang zum Verbleiben im Dienste angehalten werden. Da die Arbeiterorganisationen keine juristische Persönlichkeit haben, so kann die pekuniäre Haftpflicht für Einhaltung des Schiedsspruchs praktisch nur gegen die Eisenbahngesellschaft, nicht aber gegen die Angestellten wirksam sein, was die zwingende Kraft des Schiedsspruchs sehr einseitig macht.

Das Gesetz wurde als Gelegenheitsgesetz für die Austragung eines Streites zwischen den östlichen Bahngesellschaften und deren Zugführern erlassen und tritt an Stelle eines früheren weniger ausführlichen Gesetzes vom 1. Juni 1898.

Das Panama-Kanal-Gesetz vom 24. August 1912.

Dieses Gesetz enthält Bestimmungen betreffend die Verwaltung der Kanalzone, den Betrieb des Kanals und die von Schiffen zu erhebenden Gebühren. Die letzteren haben zu lebhaften Erörterungen völkerrechtlichen Charakters Anlaß gegeben. Das Gesetz befreit von Gebühren alle in der Küstenschiffahrt der Vereinigten Staaten verkehrenden Schiffe und weist den Präsidenten, dem es die Festsetzung der Gebühren überläßt, an, bei derselben für alle *außeramerikanischen* Schiffe einen auf die Betriebskosten basierten Minimalsatz zu beobachten. Der Präsident hat seitdem einen Gebührentarif proklamiert, der in dieser Hinsicht zwischen amerikanischen und fremden Schiffen keinen Unterschied macht.

Die englische Regierung hat gegen das Gesetz Protest eingelegt auf Grund des Vertrags vom 18. November 1901, der bestimmt, daß der Kanal frei und offen sein soll für die den Betriebsregeln nachkommenden Handels- und Kriegsschiffe aller Nationen unter vollkommen gleichen Bedingungen, so daß keine solche Nation oder deren Bürger eine unterschiedliche Behandlung erfahren sollen mit Bezug auf Verkehrsbedingungen oder Gebühren oder sonstwie, und daß die Gebühren gerecht und billig sein sollen.

Die amerikanische Regierung hat sich dem britischen Proteste gegenüber auf den Standpunkt gestellt, daß, was die Küstenschiffahrt anbetrifft, bei dem Küstenschiffahrtsmonopol

Digitized by Google

amerikanischer Schiffe die Voraussetzung einer gleichen Behandlung aller Nationen nicht gegeben sei, eventuell, daß, wenn dies Monopol indirekt zu einer Benachteiligung fremder Nationen durch mißbräuchliche Verwendung der Küstenschiffahrt für ausländischen Handelsverkehr führen könne (es handelt sich in erster Linie um den Verkehr zwischen den atlantischen und pazifischen Provinzen Kanadas, der von den kanadischen Häfen auf benachbarte amerikanische Häfen abgelenkt werden könnte), nicht die Möglichkeit, sondern nur das nachzuweisende Bestehen eines solchen Mißbrauches den Tatbestand einer Benachteiligung ergeben würde, und das letztere Argument wird auch für die im Gesetz vorgesehene unterschiedliche Fixierung des Minimalsatzes für amerikanische Schiffe herbeigezogen, da es sich ja um eine bloße Möglichkeit handle, die nach der Proklamierung eines unterschiedslosen Tarifs durch den Präsidenten vorläufig gegenstandslos sei.

Die amerikanische Regierung stellt sich ferner auf den Standpunkt, daß Kriegsschiffe der V. St. von Gebühren befreit werden dürfen, da nach dem Vertrag die Regierung der V. St. die Kanalpolizei übernommen habe, und es nicht angängig sei, in jedem Falle zu prüfen, ob die Durchfahrt von Kriegsschiffen diesen oder andern Zwecken diene.

Siehe die Note des Staatssekretärs vom 17. Januar 1913, Am. Journal of Internat. Law VII, p. 208.

Weitere Bestimmungen des Gesetzes, die den Kanal Schiffsgesellschaften ganz und gar verschließen, die die amerikanischen Trustgesetze verletzen, oder an deren Aktienbesitz oder Leitung konkurrierende Eisenbahngesellschaften irgendwie beteiligt sind, dürften zwar auf kanadische Gesellschaften Anwendung finden, aber nur, weil dieselben vermöge des Besitzes amerikanischer Linien den amerikanischen Gesetzen unterstehen; die britische Regierung hat sich jedoch ein Einspruchsrecht vorbehalten für den Fall, daß diese Bestimmungen auf Schiffe, die unter britischer Flagge segeln, angewendet werden sollten.

Was die Verwaltung der Kanalzone anbetrifft, so ermächtigt das Gesetz den Präsidenten, die bestehende Kanalkommission durch einen Gouverneur zu ersetzen, der mit Zustimmung des Senats auf vier Jahre ernannt wird. Der Präsident bestimmt und ernennt das sonstige Verwaltungspersonal, das er der Armee oder der Marine entnehmen kann. Das Gesetz errichtet ferner ein Distriktsgericht. Der Gouverneur kann mit Zustimmung des Präsidenten Verordnungen über das Aufenthaltsrecht in der Kanalzone erlassen. Beschädigungen des Kanals werden mit Freiheitsstrafen bis zu zwanzig Jahren bedroht.

Tarifgesetz.

Das am 3. Oktober 1913 vollzogene und am folgenden Tag in Kraft getretene neue Tarifgesetz läßt die vom Standpunkt des Staats- und Verwaltungsrechts wichtigsten Bestimmungen der bisherigen Zollgesetzgebung (s. Oeffentl. Recht d. V. St. § 159) in Kraft. Doch ist das vom Gesetze des Jahres 1909 adoptierte System der Maximal- und Minimalsätze nicht übernommen worden; der Präsident wird nur angewiesen, auf den Abschluß liberaler Handelsverträge hinzuwirken.

Die darauf hinzielende Bestimmung ist insofern eigentümlich, als diese Handelsverträge dem Kongreß zur Ratifikation oder Zurückweisung unterbreitet werden sollen. Nach der Verfassung bedürfen Verträge der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit des Senats; die neue Gesetzesbestimmung setzt an Stelle derselben einen Willensakt des Kongresses, d. h. einfache Majorität, aber Majorität beider Häuser. Es ist Sache des fremden Staates zu beur-

Digitized by Google

teilen, ob er eine derartige von der Verfassung nicht vorgesehene Bindung der andern Vertragspartei akzeptieren will oder nicht. Sollte es dem Präsidenten gelingen, einen fremden Staat zum Abschluß eines solchen Abkommens zu bewegen und dasselbe vom Kongreß gebilligt werden, so würde das im Resultat eine gesetzliche Sanktion sein, die für Gerichte ebenso bindend ist wie ein Vertrag, und für die Gerichte ist ja ohnedies ein Vertrag nicht bindender als ein Gesetz. Der Kongreß selber würde sich wohl scheuen, ein solches Abkommen als völkerrechtlich minderwertig zu behandeln. Im Resultat wird die etwas abnorme Bestimmung daher kaum zu Schwierigkeiten Anlaß geben.

Eine neue Bestimmung ist, daß eine Zollermäßigung von 5% auf alle in amerikanischen Schiffen importierten Waren gewährt werden soll, mit der Maßgabe, daß Vertragsrechte dadurch nicht verletzt werden sollen. Mit Rücksicht auf diesen Zusatz hat das Justizamt sich dahin ausgesprochen, daß die Bestimmung praktisch unanwendbar sei, und auf dieses Rechtsgutachten gestützt hat das Schatzamt die Zollbehörden instruiert, Zölle ungeachtet dieser Ermäßigungsklausel zu erheben.

Das schwierige Problem, der verbreiteten Praxis der Unterwertungen zu steuern, hat zu einigen neuen Zollverwaltungsbestimmungen Anlaß gegeben. Die drastischste derselben ist, daß das Schatzamt, wenn die Vorlegung der Geschäftsbücher verweigert wird, einen Zuschlagszoll von 15% erheben darf. Dies ist nicht nur dem Importeur im Inlande, sondern auch dem Exporteur im Auslande gegenüber zulässig, es sei denn, daß von den Gesetzen des Exportlandes beschworene Fakturen oder Kostenaufstellungen vor der konsularischen Beglaubigung vorgesehen sind, und daß diese Gesetze Falscheide bestrafen, wenn auf Verlangen des amerikanischen Konsuls gemäß einer Instruktion des Schatzamts ein Eid abgenommen wird.

Die gerichtliche Anfechtung der schatzamtlichen Zollentscheidungen soll dadurch erschwert werden, daß für jeden Protest eine Gebühr von $ 1 erhoben und das Uebernehmen von Zollprozessen von seiten der Rechtsanwälte für einen Anteil an dem erstrittenen Betrag verboten wird. Dagegen ist das Recht auf Zeugenvernehmung bei Abschätzungsstreitigkeiten, das das Gesetz vom Jahre 1909 von der Willkür der Zollbehörde abhängig gemacht hatte, wiederhergestellt worden.

Das Gesetz soll das von der demokratischen Partei gegebene Versprechen einer Tarifermäßigung einlösen und bringt daher zahlreiche Reduktionen in den Zollsätzen (von durchschnittlich 40% auf durchschnittlich 26%) und erweitert die Freiliste namentlich dadurch, daß Rohwolle und — allerdings ganz und gar erst vom 1. Mai 1916 ab — Zucker in dieselbe aufgenommen werden. Die Regel, daß nicht in der Freiliste aufgeführte Waren zollpflichtig sind, bleibt bestehen, doch wird für unklassifizierte Manufakturwaren der Satz von 20% auf 15% herabgesetzt.

Da der Zuckerzoll den einträglichsten Posten des bisherigen Tarifs darstellte, so ergibt sich aus dem neuen Tarif ein Fehlbetrag, für dessen Deckung auf die durch den neuen Verfassungszusatz sanktionierte Einkommensteuer gegriffen werden mußte, und diese bildet daher einen wichtigen Teil des neuen Tarifgesetzes.

Einkommensteuergesetz.

Schon in Verbindung mit dem Tarifgesetz vom Jahre 1909 war das Einkommen von Aktiengesellschaften, soweit dasselbe den Betrag von $ 5000 überstieg, besteuert worden. Dies galt nicht als direkte Vermögenssteuer, sondern als Besteuerung des Rechts der juristischen Persönlichkeit (s. Oeffentl. Recht d. V. St. S. 221). Diese Steuer bleibt unter Wegfall

Digitized by Google

des Freibetrags und mit verschiedenen anderen Abänderungen bestehen. Daneben wird nun aber auch eine Steuer vom Einkommen von Privatpersonen erhoben, und die Bestimmungen über beide Steuern bilden den zweiten Absatz des neuen Tarifgesetzes vom 3. Oktober 1913.

Die Hauptpunkte der neuen Steuer sind:

a) Steuerpflichtig ist das Einkommen aller Bürger der V. St., ob im Inland oder Ausland lebend; das Einkommen aller Bewohner der V. St., auch wenn sie nicht Bürger sind, und das Einkommen aus im Lande befindlichem Vermögen und aus einer im Lande betriebenen Erwerbstätigkeit.

Doch verdient bemerkt zu werden, daß für im Ausland lebende Personen eine Deklarationspflicht nach dem Gesetze nur an dem Platz in den V. St. besteht, an dem sie ihren Hauptgeschäftsbesitz haben; bei Abwesenheit eines solchen fällt daher die Deklarationspflicht fort, und die tatsächliche Steuerpflicht beschränkt sich auf das Einkommen, das an der Auszahlungsstelle erfaßt werden kann.

b) Als Einkommen wird besteuert Gewinn und Einnahme aus Lohn und Gehalt, Entschädigung für persönliche Dienstleistungen irgendwelcher Art und in irgendwelcher Form, aus Berufen, Gewerben, Verkäufen oder sonstigen Geschäften mit beweglichem oder unbeweglichem Eigentum, Zinsen, Renten, Dividenden und Miet- oder Pachtzins (dagegen erwähnt das Gesetz nicht den Mietwert des vom Eigentümer bewohnten Grundstücks) und das Einkommen aus Erbschafts- oder Geschenkerwerb, aber nicht dieser selbst. Geschäftsspesen (aber nicht persönlicher Aufwand oder Ausgaben für die Familie), Schuldzinsen, Steuern (außer Anliegerbeiträgen), Verluste, die nicht durch Versicherungen gedeckt sind, uneintreibbare und abgeschriebene Forderungen, Abschreibungen für Entwertungen (bei Bergwerken nicht mehr als 5%), aber nicht Ausgaben für Meliorationen, dürfen in Abzug gebracht werden. Zahlungen, die auf Grund einer Lebensversicherung empfangen werden, gelten nicht als Einkommen.

c) Steuerfrei ist das Gehalt des gegenwärtigen Präsidenten und der im Amt befindlichen Bundesrichter (da die Verfassung eine Gehaltsminderung für diese Beamten untersagt), die Gehälter der Staats- und Kommunalbeamten, das Einkommen aus Bundes-, Staats- und Kommunalobligationen amerikanischer Staaten und Gemeinden.

d) Die Steuer erfaßt nur das Einkommen soweit es $ 3000 im Jahre übersteigt; der Freibetrag erhöht sich für zusammenlebende Ehegatten auf $ 4000, so jedoch, daß die weitere Summe von $ 1000 nur von einem der beiden Einkommen und vom Gesamteinkommen beider nur eine Summe von $ 4000 abgezogen wird.

Die hohe Ziffer des Freibetrags wird z. T. mit Hinweis auf die unverhältnismäßig hohen Erhebungskosten bei niedrigeren Summen gerechtfertigt; gegen dieselbe ist vor allem geltend gemacht worden, daß sie den reicheren Nordoststaaten einen ganz unverhältnismäßigen Prozentsatz der neuen Steuer auferlegt.

e) Für den Steuersatz werden eine Normalsteuer von 1% und sechs Stufen von Zuschlagssteuern unterschieden; 1% Zuschlag für den Ueberschuß über $ 20 000 Einkommen bis zu $ 50 000; 2% für den Ueberschuß über $ 50 000 bis zu $ 75 000; 3% über $ 75 000 bis zu $ 100 000; 4% über $ 100 000 bis zu $ 250 000; 5% über $ 250 000 bis zu $ 500 000; 6% über $ 500 000.

Für die Berechnung der Normalsteuer werden Dividenden aus Aktien nicht berücksichtigt, da die Aktiengesellschaft die 1% Einkommensteuer zahlt.

f) Die Steuer wird soweit als möglich an der Quelle (Auszahlungsstelle) des Einkommens erfaßt. Wer einem Steuerpflichtigen eine Zahlung von mehr als $ 3000 zu machen hat, die

Digitized by Google

Einkommen darstellt, oder für einen Steuerpflichtigen eine solche Zahlung in Empfang nimmt, muß von dem Ueberschuß von $ 3000 den Steuerabzug machen, für den er persönlich haftbar ist. Ueber die Regelung der Haftbarkeit zwischen verschiedenen sukzessiven Zahlern resp. Erhebern schweigt das Gesetz.

Aktiengesellschaften ziehen den Betrag der Normalsteuer von den Zinsen ihrer Obligationen ohne Rücksicht auf den Betrag derselben ab, und der Obligationsbesitzer, der nicht steuerpflichtig ist, wird auf ein ziemlich umständliches Rückvergütungsverfahren verwiesen. Verträge, kraft derer eine Gesellschaft die Zahlung aller Steuern auf ihre Schuldverschreibungen übernimmt, können nicht mehr rechtsgültig abgeschlossen werden. Auf im Ausland erhobenes Einkommen wird die Steuer von dem Bankier, der die Zahlung nach dem Inland vermittelt, vorweggenommen, wobei das Gesetz anscheinend voraussetzt, daß der Bankier weiß, ob die einkassierten Gelder Einkommen darstellen oder nicht.

g) Wer ein Einkommen von mindestens $ 3000 besitzt, ist zu eidlicher Deklaration verpflichtet; wenn er auch der Zuschlagssteuer unterliegt, unter allen Umständen; sonst nur, wenn er Einkommen besitzt, das nicht an der Quelle deklariert und bezahlt wird. Auch wer die Steuer für einen andern zu zahlen hat, ist deklarationspflichtig. Die Deklaration erfolgt bis zum 1. März für das verflossene Kalenderjahr; die Steuerbehörde darf sie beanstanden und Unrichtigkeiten nachweisen. Im Fall der Unterlassung macht die Behörde die Abschätzung. Auf Steuern, die am 30. Juni und zehn Tage nach Aufforderung nicht bezahlt sind, wird ein Zuschlag von 5% + 1% pro Monat erhoben.

Die Behörde für innere Steuern (Commissioner of Internal Revenue) hat kraft des Gesetzes vom 30. Juni 1864, das das Amt schuf, die Befugnis, die zur Erhebung irgendwelcher neuen Steuern erforderlichen Regulative zu erlassen. Auf Grund dieser Befugnis verlangt die Behörde Angabe des Namens des Eigentümers bei Einsendung eines jeden Obligationencoupons. Für die einfache Einkommensteuer wäre dies eine überflüssige Maßregel; aber durch diese Kontrolle wird die Behörde in den Stand gesetzt, sich über die $ 20 000 übersteigenden Einkommen Kenntnis zu verschaffen, deren Zusatzsteuer nicht an der Quelle erfaßt werden kann.

Für das Jahr 1913 ist nur das Einkommen seit dem 1. März steuerpflichtig, denn der Verfassungsartikel wurde im Februar rechtskräftig, und es sollte die verfassungsrechtliche Frage vermieden werden, ob die dem Kongreß verliehene Befugnis rückwirkende Kraft habe.

Die Trust-Entscheidungen des Jahres 1911.

Während die gesetzgeberische Seite der Antitrustbewegung nicht über Parteiprogramme hinausgeschritten ist[1]), hat die Regierung vor den Gerichten eine Anzahl wichtiger Entscheidungen erwirkt, deren Tragweite sich noch nicht ganz übersehen läßt. Es sei gestattet, mit Bezug auf dieselben auf den kurzen Abriß über die Rechtslage im Anfang des Jahres 1911 hinzuweisen, die im § 190 meines Oeffentl. Rechts d. V. St. gegeben ist.

Das Antitrustgesetz des Jahres 1890 verbot jede der Verkehrsfreiheit zuwiderlaufende oder konkurrenzbeschränkende Vereinbarung und jeden Monopolisierungsversuch auf dem Gebiet des Zwischenstaaten- und Außenhandels. Im Jahre 1895 hatte das Oberbundesgericht sich geweigert, das Gesetz auf den Ankauf des Aktienbesitzes konkurrierender Manufakturgesellschaften anzuwenden, da der Tatbestand der Einwirkung auf den Handel nicht

1) Sie soll nach Erledigung der schwebenden Bankgesetzgebung in Angriff genommen werden.

Digitized by Google

genügend klargelegt war. Dagegen hatte im Jahre 1904 die Bundesregierung die zwangsweise Auflösung einer Gesellschaft erwirkt, die für den Erwerb der Mehrheit der Aktien zweier konkurrierender, und zwischen verschiedenen Staaten verkehrender Eisenbahnlinien organisiert worden war. Unter diesen Umständen wurde der Ausgang der Prozesse, die die Regierung gegen zwei der größten industriellen Trusts (Standard Oil und Tabakgesellschaft) führte, mit Spannung erwartet. Das Urteil des Oberbundesgerichts, das die Entscheidungen der Untergerichte bestätigte, fiel zugunsten der Regierung aus (221 U. S. 1, 106). Das Gericht stellte sich auf den Standpunkt, daß nicht jede Vereinigung konkurrierender Gesellschaften dem Gesetze zuwiderlaufe, hielt es aber nach der Geschichte und den früheren Geschäftsmethoden der beiden Gesellschaften für erwiesen, daß es auf eine planmäßige und rücksichtslose Vernichtung aller Konkurrenz abgesehen gewesen sei. Daß das Monopol, obwohl in erster Linie auf Aktienbesitz gerichtet, indirekt auch Handelsmonopol sei, wurde fast ohne Diskussion und unter Ignorierung der Entscheidung des Jahres 1895 als selbstverständlich angenommen.

Neben der Frage der Gesetzesverletzung war noch die schwierige Frage zu entscheiden, was das Urteil zu verfügen habe. Ein Verbot, das Monopol weiter fortzusetzen oder ein Befehl, dasselbe aufzulösen, wäre bei der Größe der in Frage kommenden Interessen zu unbestimmt gewesen. Die Prozesse wurden daher an die Untergerichte zur Veranlassung weiterer Schritte zurückverwiesen, und diese handhabten ihre Billigkeitsgewalten derart, daß sie Vereinbarungen erzwangen, durch die die Selbständigkeit der konstituierenden Gesellschaften wiederhergestellt wurde und die neuen Beziehungen zwischen denselben so geregelt wurden, daß gegen einheitliche Leitung Garantien gegeben werden sollten, mit welchem Erfolge, muß die Zukunft lehren.

Ein weiteres Urteil hat seitdem die Bundesregierung gegen die Union Pacific-Eisenbahn erstritten. deren Ankauf der z. T. konkurrierenden Southern Pacific-Bahn rückgängig gemacht wird (226 U. S. 61).

Die Erfolge der Bundesregierung sind in Billigkeitsprozessen erzielt worden. Eine strafrechtliche Verurteilung ist bisher vom Oberbundesgericht noch nicht bestätigt worden. Mit Hinblick auf die Unbestimmtheit der Grenze zwischen zulässigen und unzulässigen Kombinationen ist die Verfassungsmäßigkeit der Strafbestimmungen bestritten worden. Diese hat nun das Oberbundesgericht bejaht (229 U. S. 373); aber es ist leicht erklärlich, daß mit einem so vag gefaßten Strafgesetz die Regierung wenige Erfolge erzielt hat, und sich strafrechtliche Verurteilungen nur in ganz extremen Fällen rechtfertigen lassen.

Eisenbahnrecht.

In der so viele und bedeutende Interessen berührenden Frage der Regelung der Eisenbahntarife ist nur eine Gesetzesänderung von Wichtigkeit zu verzeichnen: durch das Budgetgesetz vom 22. Oktober 1913 wird der im Jahre 1909 für Transportstreitigkeiten begründete Gerichtshof (Commerce Court) wieder aufgehoben. In seiner kurzen Laufbahn erwarb er sich wenige Freunde; einige unpopuläre Entscheidungen wurden vom Oberbundesgericht als unhaltbar umgestoßen, und zuguterletzt setzte sich der Vorsitzende des Gerichts wegen fragwürdiger Beziehungen zu Eisenbahngesellschaften einer Staatsanklage aus, die zu seiner Amtsentsetzung führte. Eine starke Minorität des Kongresses, die zeitweise zur Majorität wurde, befürwortete die Beseitigung nicht nur des Gerichts, sondern auch der für dasselbe

Digitized by Google

neu geschaffenen Richterstellen, womit die in der Verfassung ausgesprochene Unabsetzbarkeit der Bundesrichter umgangen worden wäre. Ein Präzedenzfall aus dem Jahre 1801 sanktioniert dies Verfahren, aber schließlich scheute man doch vor einem solchen Schritt zurück.

Im Juni 1913 fiel die seit langer Zeit mit großer Spannung erwartete Entscheidung des Oberbundesgerichts in Sachen der Eisenbahnfrachtsätze des Staates Minnesota, dessen Gesetzgebung radikale Reduktionen vorgenommen hatte (Minnesota Rate Cases 230 U. S. 352). Es war einerseits behauptet worden, daß der neue Tarif konfiskatorisch wirke, eine Behauptung, mit der eine schwächere Bahngesellschaft auch durchdrang. Viel bedeutsamer war aber die Behauptung, daß die staatliche Regulierung unvermeidlich auf die Frachtsätze für den Verkehr mit andern Staaten (namentlich im Falle benachbarter Grenzstädte) rückwirke, und da dieser Verkehr außerhalb staatlicher Kompetenz liege, auch die unzertrennliche Gesetzgebung für den Innenverkehr fallen müsse. Diese Behauptung drang nicht durch, namentlich im Hinblick auf die Bestimmung des Bundesgesetzes, welche die Bundesregulierung ausdrücklich auf den Zwischenstaatenverkehr beschränkte. Das Oberbundesgericht sprach es aber deutlich aus, daß, wenn die Staatsgesetzgebung in ihren notwendigen Wirkungen auf das der Bundeskompetenz vorbehaltene Gebiet übergreife, der Kongreß befugt sei, auch den Innenverkehr so weit als nötig für die effektive Regulierung des Außenverkehrs in den Bereich seiner Gesetzgebung zu ziehen. Damit ist ein Grundsatz von überaus großer Tragweite klargelegt, und ein weiterer Schritt vorwärts getan in der expansiven Interpretation der Bundesverfassung.

Für diese extensive Interpretation liefert die jüngste Gesetzgebung zwei markante Beispiele: erstens das Vogelschutzgesetz vom 4. März 1913, das die Zugvögel unter Schutz stellt, als ob der Wanderflug durch das Land als Handelsverkehr angesehen werden könnte, ein Gesetz, das vor dem Oberbundesgericht schwerlich bestehen wird; zweitens das sogenannte weiße Sklaven-Gesetz vom 25. Juni 1910, das auf den einfachen Ankauf eines Eisenbahnbillets für eine Reise nach einem andern Staat für unmoralische Zwecke Zuchthausstrafe setzt. Der außereheliche Geschlechtsumgang, der in den meisten Staaten an sich gar nicht strafbar ist, wird so durch Verknüpfung mit einem Sommerausflug zum schweren Verbrechen, eine gesetzgeberische Monstrosität, an die niemand dachte, als ein Einschreiten des Bundes gegen den Mädchenhandel und das Zuhälterwesen verlangt wurde, die sich aber aus der äußerst weit gefaßten Redaktion des Gesetzes herauslesen läßt. Das Oberbundesgericht hat sich anscheinend diese Interpretation angeeignet, doch ist eine erneute Prüfung der Tragweite des Gesetzes nicht ausgeschlossen.

3. Die Einzelstaaten.

Staatsverfassungsänderungen.

Für die Verfassungsbestrebungen in den Einzelstaaten, in denen die radikaldemokratischen Strömungen der Gegenwart sich viel leichter geltend machen können als im Bunde, ist die im Jahre 1912 erfolgte Revision der Verfassung des Staates Ohio vom Jahre 1851 charakteristisch. Die Konvention unterbreitete der Volksabstimmung 42 Abänderungsvorschläge, von denen nur acht nicht die nötige Majorität fanden. Von den acht zurückgewiesenen Vorschlägen sind hervorzuheben: Frauenstimmrecht und Amtsfähigkeit der Frauen (die Niederlage wird den Schankwirtschaftsinteressen zugeschrieben); Zulassung von

Digitized by Google

Abstimmungsmaschinen; Erstreckung der gesetzgebenden Gewalt auf das Verbot von Reklameschildern im Freien; und Abschaffung der Todesstrafe.

Dagegen drangen u. a. durch: Abschaffung des Einstimmigkeitsprinzips bei Geschworenensprüchen in Zivilsachen; Zulassung von Klagen gegen den Staat; Achtstundentag für öffentliche Arbeiten; die Sanktionierung wichtiger gesetzlicher Reformen, die das Obergericht für unvereinbar mit dem Schutz der Privatrechte erklärt hatte (Grundbuchsystem und Bauarbeiterschutz), oder deren Verfassungsmäßigkeit wenigstens bestritten war (Minimallohn; absolute Haftpflicht); und von politischen Reformen: die Einschränkung der obergerichtlichen Gewalt, Gesetze für verfassungswidrig zu erklären (keine Majorisierung, wenn das Untergericht das Gesetz für gültig hält); obligatorische Urwahlen für die Aufstellung von Kandidaten; obligatorisches Prüfungssystem für den öffentlichen Dienst; Autonomie der Ortsgemeinden; und Initiative und Referendum in der Gesetzgebung.

Vermittelst der Initiative können sowohl Verfassungsabänderungen als Gesetze in Vorschlag gebracht werden. Erstere erfordern eine Petition von 10% der Wähler und werden direkt der Volksabstimmung unterbreitet. Gesetzesvorschläge, die von 3% der Wähler zu unterzeichnen sind, gehen zuerst an die Legislatur; nimmt diese den Vorschlag an, so wird er, mit Vorbehalt der Verwerfung durch Referendum, Gesetz. Nimmt die Legislatur den Vorschlag nicht oder in veränderter Form an, so wird er auf Petition von drei weiteren Prozenten der Wähler, je nachdem es die Petition verlangt, in der ursprünglichen oder abgeänderten Form den Wählern unterbreitet. Werden sich widersprechende Vorschläge unterbreitet und angenommen, so gilt der als angenommen, der die größte Stimmenzahl auf sich vereinigt.

Ein Referendum ist bei allen Gesetzen außer Steuer-, Budget- und Notgesetzen zulässig, und kann sich auf besondere Teile eines Gesetzes beschränken. Es bedarf der Petition von 6% der Wähler.

Die in Ohio angenommene Form der Initiative, die der Legislatur Gelegenheit gibt, den Vorschlag zu prüfen, ist von der viel radikaleren zu unterscheiden, bei der der Vorschlag ohne weiteres der Volksabstimmung unterbreitet wird, ohne die Möglichkeit, redaktionelle oder andere Fehler zu verbessern. Diese radikalere Form besteht in der Mehrzahl der Staaten, die die Initiative in ihre Verfassung aufgenommen haben, namentlich in den pazifischen Staaten California, Oregon und Washington und in den neu aufgenommenen Staaten Oklahoma und Neu-Mexiko.

In Wisconsin hat sich die Legislatur für eine dritte Form der Initiative ausgesprochen, wonach dieselbe auf Gesetzesvorschläge beschränkt werden soll, die in regelmäßiger Form in einem der gesetzgebenden Körper eingebracht, aber von der Legislatur nicht angenommen worden sind. Diese Form hat vor der in Ohio angenommenen nur den Vorzug, daß der Zeit- und Geldaufwand für das Zustandebringen einer Petition in erster Instanz vermieden und der Zeitraum, über den sich die Agitation vor der Wählerschaft erstrecken muß, abgekürzt wird.

Für die praktische Anwendung der Initiative ist das erforderliche statistische Material nicht leicht zu beschaffen; es müßten zu diesem Zweck die in den öffentlichen Archiven niedergelegten Resultate der Volkswahlen geprüft werden. Das Beispiel des Staates Oregon aus dem Jahre 1912 ist, wenn nicht typisch, so doch charakteristisch. Es wurden der Volksabstimmung unterbreitet 14 Verfassungsabänderungen und 26 Gesetzesvorschläge. Bei den ersteren handelte es sich um eine vollkommene Neubildung der gesetzgebenden Gewalt,

Digitized by Google

radikale Steuerreformen, Verleihung des Stimmrechts an Frauen und Ermächtigungen zu Schuldaufnahmen; bei den letzteren um die verschiedenartigsten Maßregeln: Abschaffung der Todesstrafe, Bauarbeiterschutz, Achtstundentag, Gefängnisarbeit, Frachtsätze, Erbschaftssteuer, Hotelinspektion, Kontrolle von Kapitalsanlagen und Genehmigung gewisser Bauten für Schulzwecke. Ungefähr ein Drittel der Maßregeln wurde angenommen, u. a. das Frauenstimmrecht; die übrigen radikalen Verfassungsänderungen wurden verworfen. Jeder Wähler erhielt auf Staatskosten eine Broschüre von 252 Seiten, die den Text der Vorschläge mit Argumenten für und wider enthielt.

Frauenstimmrecht.

Bis zum Ende des Jahres 1910 hatten die fünf Staaten Colorado, Idaho, Utah, Washington und Wyoming — sämtlich Staaten des fernen Westens — den Frauen das volle Stimmrecht verliehen (Oeffentl. Recht d. V. St. S. 76, 387). Im Jahre 1911 folgte California (womit die Zahl der stimmberechtigten Frauen verdoppelt wurde) und im Jahre 1912 die Staaten Kansas, Oregon und Arizona. So war die Zahl der Staaten mit Frauenstimmrecht auf neun gestiegen, die aber noch immer auf das Gebiet westlich des Missouriflusses beschränkt waren. Noch war kein großer Industriestaat gewonnen, und in den Staaten Ohio und Michigan waren stimmrechtverleihende Verfassungsänderungen bei der Volkswahl zurückgewiesen worden. Nun gelang es aber im Jahre 1913 im Staate Illinois die Annahme eines Gesetzes zu erwirken, das den Frauen das Stimmrecht in beträchtlichem Maße gewährte. Allerdings bestimmt in Illinois, wie in den meisten andern Staaten, die Verfassung die Bedingungen des aktiven Stimmrechts, zu denen männliches Geschlecht gehört; aber eine gerichtliche Entscheidung läßt vermuten, daß für die Aemter, die nicht direkt auf der Staatsverfassung beruhen, die Legislatur das Stimmrecht auch auf andere Personen erstrecken kann. Das neue Gesetz gewährt nun den Frauen das Stimmrecht für alle diese Aemter, und zu diesen gehören nicht nur sämtliche Wahlämter in der Stadtverwaltung, sondern auch das Amt der Wahlmänner des Bundespräsidenten, da diese gemäß der Bundesverfassung von jedem Staat in der von der Legislatur desselben vorgeschriebenen Weise ernannt werden, während die Wähler der Mitglieder des Repräsentantenhauses (und jetzt auch des Senates) die Eigenschaften besitzen müssen, die von den Wählern des Staatsrepräsentantenhauses verlangt werden. Infolgedessen sind in Illinois die Frauen noch immer von den Wahlen für die gesetzgebenden Körper in Staat und Bund, für Gouverneur und Richter und sonstigen wichtigsten Staats- und Kreisämter ausgeschlossen. Daß sie nun aber für alle Kommunalämter in der zweitgrößten Stadt des Landes, Chicago, stimmberechtigt und, was nicht bezweifelt wird, auch wählbar sind, wird mit Recht als ein großer Triumph dieser so außerordentlich energisch geführten Agitation angesehen.

Dagegen muß es befremdend erscheinen, daß bei den jüngsten Wahlen (Nov. 1913) in Massachusetts eine vorgeschlagene Verfassungsänderung, die die Frauen zur Führung des Notariats — in den Vereinigten Staaten ein höchst unbedeutendes Amt, das sich jeder Bureaubeamte ohne Schwierigkeit verschaffen kann — befähigen sollte, mit 180 000 gegen 150 000 Stimmen verworfen wurde, während ein das Referendum einführender Verfassungszusatz mit 206 000 gegen 77 000 Stimmen durchdrang.

Digitized by Google

Eisenbahnkommissionen in den Einzelstaaten.

Im § 181 meines Oeffentlichen Rechts d. V. St. findet sich eine gedrängte Darstellung der Gesetze von New York und Wisconsin, die die staatliche Kontrolle über Transport-, Transmissions- und ähnliche Gesellschaften einer Verwaltungskommission überweisen. Die Darstellung schließt mit den Worten: „Die Versuche, gleiche Kommissionen auch für andere Staaten zu schaffen, sind bisher gescheitert."

Die jüngsten Sessionen der Staatslegislaturen haben nun auf diesem Gebiete eine äußerst rege Tätigkeit entfaltet, und die Zahl der Staaten, die derartige Kommissionen eingerichtet haben, ist auf einundzwanzig gestiegen. Besonders bezeichnend ist, daß Massachusetts, wo eine Kommission fast ohne Zwangsbefugnisse seit Jahrzehnten erfolgreich gewirkt hatte, in diesem Jahre (1913) zu dem strafferen System der bindenden Verfügungen übergegangen ist. Es handelt sich hier um das interessante Experiment, den Privatbetrieb halböffentlicher Anstalten zu erhalten und die Verstaatlichung durch ausgedehnte Aufsichtsbefugnisse zu ersetzen. Im großen und ganzen weisen die Gesetze die gleichen Züge auf: hochbesoldete Kommissionäre, die nicht alle einer politischen Partei entnommen werden sollen, und die an den überwachten Gesellschaften nicht interessiert sein dürfen; umfassende inquisitorische Gewalten; Zusicherung eines kontradiktorischen Verfahrens vor Erlaß einer Verfügung und in verschiedenem Umfang ein Recht auf richterliche Nachprüfung; neben der ausgedehnten administrativen Verfügungsgewalt die allgemeine gesetzliche Vorschrift, daß der Betrieb billigen wirtschaftlichen und technischen Anforderungen genügen muß und die Vergütungssätze mäßig sein müssen; Verbot jeder Vergünstigung besonderer Benutzer oder Konsumenten; volle Oeffentlichkeit des Geschäftsbetriebs unter Ausschluß jeder von der Kommission nicht genehmigten Buchführung und Grundsätze der Buchführung, die eine Verschleierung der Finanzen des Unternehmens verhindern sollen; periodische Berichte; Ausgabe von Aktien und Obligationen nur mit Zustimmung der Kommission; gleiche Zustimmung für jede Ausdehnung des Betriebs, und hohe Renitenzstrafen, neben denen private Ansprüche wegen Gesetzesverletzung geltend gemacht werden können.

Der Kreis der unter Kommissionsaufsicht gestellten Betriebe ist verschieden: Eisenbahnen in erster Linie, aber mit der Tendenz, mehr und mehr Anstalten zu umfassen, die allgemeine Gebrauchsbedürfnisse befriedigen („Public Utilities"). In Illinois umfaßt die Liste: Fracht-, Gepäck- und Personentransport zu Wasser und zu Lande; Schlafwagen- und andere Waggongesellschaften, Telegraph und Telephon, Versorgung mit Wasser, Gas, Elektrizität, Wärme, Kälte oder mechanischer Kraft, Röhrentransport von Gas und Oel und Werftebetrieb. Die Kontrolle beschränkt sich demnach in Illinois nicht auf Betriebe, die in irgendeiner Form (Benutzung öffentlicher Wege usw.) öffentliche Privilegien genießen; doch besteht diese Beschränkung in der Mehrzahl der Staaten.

Die Kommissionen sind ebensowenig wie die Interstate Commerce Commission des Bundes irgendeiner andern Verwaltungsabteilung des Staates angegliedert oder untergeordnet, unterstehen aber der gemeinrechtlichen Gerichtskontrolle im Falle von Amtsmißbrauch und Kompetenzüberschreitung, auch wo das Recht der Berufung nicht ausdrücklich durch Gesetz gesichert ist.

Digitized by Google

Organisation des Arbeiterschutzes.

Nach dem Vorbild der Public Utilities Commission hat der Staat Wisconsin im Jahre 1911 eine Gewerbekommission (Industrial Commission) errichtet, der die Handhabung der Gesetzgebung über Fabriken und sonstige Arbeitsstätten anvertraut ist. Das Gesetz beschränkt sich auf die allgemeine Bestimmung, daß Arbeitsstätten genügende Vorrichtungen für die Sicherheit, die Gesundheit und das Wohlergehen der Arbeiter haben müssen; die Vorschriften im einzelnen bleiben der ausgedehnten Verordnungsgewalt der Kommission überlassen. Die Kommission hat quasirichterliche Befugnisse, jeder Verfügung geht ein öffentliches Gehör mit kontradiktorischem Verfahren voraus, und gegen die Verfügung kann gerichtliche Berufung eingelegt werden. Den Mißständen überhasteter Gesetzgebung soll auf diesem Wege begegnet werden. Aber selbst wenn zugestanden wird, daß eine so weitgehende Uebertragung gesetzgeberischer Befugnisse verfassungsmäßig zulässig ist — und die Gerichte haben sich darüber noch nicht definitiv ausgesprochen —, so ist doch ein so vollkommenes Sichbegeben jeglicher Direktive von seiten der Gesetzgebung rechtspolitisch sehr bedenklich. Das Beispiel Wisconsins hat aber in diesem Jahre (1913) in Ohio Nachahmung gefunden, und in New York ist im Arbeitsamt gleichfalls eine Dezernatsbehörde mit gleichen Verordnungsbefugnissen eingerichtet worden; doch ist sie dort nicht wie in Ohio und Wisconsin zugleich oberste Exekutivbehörde in Arbeiterangelegenheiten. Für die beste Organisation der verschiedenen Verwaltungszweige sind noch keine festen Grundsätze durchgedrungen; die Praxis schwankt, was das zentrale Arbeitsamt anbetrifft, zwischen den folgenden Formen: bureaukratisch eingerichtete Verwaltungsabteilung mit einem obersten verantwortlichen Chef an der Spitze (Bundesarbeitsministerium); — kollegial organisierte Behörde, deren Mitglieder zugleich die Leitung der laufenden Verwaltung in Händen haben (Wisconsin, Ohio) —; kollegial organisierte Beschluß- und Aufsichtsbehörde, der der leitende Beamte der laufenden Verwaltung untergeordnet ist (Massachusetts; der Beamte bezieht ein höheres Gehalt als die Mitglieder der Behörde); — ein dem Chef der Abteilung untergeordneter kollegial organisierter Beirat für Beschluß- und Beschwerdesachen (New York). Die Erfahrung wird lehren, welches dieser Systeme sich am besten bewähren wird.

Lohngesetzgebung.

Eine neue Richtung hat die Arbeitergesetzgebung mit den Minimallohngesetzen eingeschlagen, deren das Jahr 1913 nicht weniger als acht [1]) gebracht hat. Dieselben lehnen sich an die englische Gesetzgebung an, beschränken sich aber auf Frauen und Minderjährige, da mit Bezug auf diese die Frage der Verfassungsmäßigkeit als weniger schwierig empfunden wird, obwohl es keineswegs klar feststeht, daß erwachsene Frauen hinsichtlich der wirtschaftlichen Arbeitsbedingungen einer stärkeren Gesetzgebungsgewalt unterliegen als Männer.

Dem englischen Vorbild folgend, werden die Minimallöhne nicht in den Gesetzen selbst festgesetzt; nur das Gesetz des Staates Utah macht davon eine Ausnahme und bestimmt Lohnsätze in drei Abstufungen für minderjährige Mädchen unter 18 Jahren, für weibliche Lehrlinge und für erwachsene Frauen. In der Mehrzahl der anderen Staaten ist der Modus der Lohnfeststellung ungefähr der folgende: Es wird eine Arbeitsbehörde oder Kommission (Industrial Commission, Wage Commission) geschaffen, deren Mitglieder vom Gouverneur

1) California. Colorado, Minnesota, Nebraska, Oregon, Utah, Washington, Wisconsin: 1912, Massachusetts.

Digitized by Google

ernannt werden; regelmäßig soll eine Frau darunter sein. Das Amt ist ein unbesoldetes. Diese Behörde soll die Lohnbedingungen der Lohnarbeiterinnen untersuchen. Stellt sich heraus, daß in einem Erwerbszweig die Arbeiterinnen oder ein erheblicher Teil derselben Löhne beziehen, die zur Bestreitung des nötigen oder anständigen Lebensunterhaltes und zur Erhaltung der Gesundheit nicht genügen, so bildet die Behörde einen Lohnausschuß (Conference, Board), zu gleichen Teilen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern entnommen, die zusammen mindestens zwei Drittel des Ausschusses bilden; die übrigen Mitglieder sind entweder unparteiische Dritte oder Mitglieder der Kommission. Die Beschlüsse unterliegen der Revision von seiten der Kommission. Die interessierten Parteien kommen in öffentlicher Verhandlung zu Gehör. Als Resultat des Verfahrens wird der Minimallohn festgesetzt. Das erste der Gesetze, das von Massachusetts aus dem Jahre 1912, wagte nicht, dem so fixierten Lohnsatz zwingende Geltung einzuräumen: nur die Namen der renitenten Arbeitgeber sollten in Zeitungen veröffentlicht werden, und auch davon konnte gerichtlich Dispens erteilt werden, wenn glaubhaft gemacht wurde, daß das Geschäft bei den festgestellten Löhnen nicht bestehen könne. Das Gesetz verlangte ferner für Vorschläge von seiten der Lohnkonferenzen Zweidrittelmajorität, was bei der Zusammensetzung der Konferenzen eine Majorisierung der Arbeitgeber unmöglich machte; das Gesetz ist jedoch in diesem Punkte seitdem abgeändert worden, so daß einfache Majorität genügt. Auch das Erfordernis der Veröffentlichung ist abgeschwächt worden, indem dasselbe auch ohne gerichtlichen Einspruch von dem Gutdünken der Kommission abhängig gemacht wird.

Von den Gesetzen des Jahres 1913 begnügt sich nur eines (das von Nebraska) mit dem der zwingenden Kraft entbehrenden System des Staates Massachusetts; alle übrigen Gesetze stellen die Nichteinhaltung des Lohnsatzes unter Strafe und gestatten eine Zivilklage auf die Differenz. Arbeiterinnen, deren Arbeitsfähigkeit durch ein Gebrechen gemindert ist, kann auf Zeit ein Erlaubnisschein für Arbeit zu geringerem Lohn gegeben werden.

Die Kommissionen haben weitgehende Ermittlungsbefugnisse, und es wird verboten, eine Arbeiterin wegen einer Aussage zu entlassen oder mit Entlassung zu bedrohen.

Die Führung von Angestelltenregistern und Lohnbüchern wird zur Pflicht gemacht und deren Einsicht der Kommission gestattet. Die vorgeschriebenen Lohnsätze sind in den Arbeitsräumen anzuschlagen.

Die gerichtliche Nachprüfung der Kommissionsbeschlüsse wird in der Regel auf Rechtsfragen und Kompetenzüberschreitungen beschränkt; doch läßt sich nach der herrschenden Gerichtspraxis jede Entscheidung, die die Grenzen des vernünftigen Ermessens nicht einhält, unter diese Kategorien bringen.

Mutterunterstützung (Mother's Pensions).

Diese jüngste Form der sozialen Fürsorge begann vor zwei Jahren mit einem von der Kreisverwaltung in Chicago freiwillig unternommenen Versuch, eine besondere Beihilfe für verwitwete oder verlassene Mütter einzurichten. Der Versuch fand viel Beachtung und die Einrichtung ist dieses Jahr (1913) in verschiedenen Staaten, namentlich in Illinois und in Massachusetts, auf gesetzliche Grundlage gestellt worden.

Die Gesetze bieten neben dem sozialen auch ein verwaltungsrechtliches Interesse, indem von den bestehenden Grundsätzen der Armenpflege in verschiedenen Punkten abgewichen wird. Grundgedanke der Gesetze ist, daß es im Interesse des Staates liegt, den Kindern die

Digitized by Google

Pflege der Mutter zu erhalten. und diese für den ausfallenden Arbeitsverdienst zu entschädigen.

Das Gesetz von Illinois macht die Unterstützung zu einer Sache gerichtlicher Kognition; das Kind erscheint als Antragsteller, Mutter und Kreisbehörde als Gegenparteien. Nach öffentlicher Verhandlung ergeht eine gerichtliche Verfügung, die die Kreisbehörde anweist, der Mutter den für die Pflege der Kinder nötigen Betrag auszuzahlen. Ein Höchstbetrag (50 Dollars im Monat) ist für den einzelnen Fall festgesetzt, und eine besondere Steuer, gleichfalls mit einem Maximalsatz, vorgesehen. Bedingung der Gewährung der Unterstützung ist, daß es im Interesse des Kindes liegt, bei der Mutter zu bleiben, daß die Unterstützung die Mutter in den Stand setzt, Arbeit außer dem Hause, die sonst nötig wäre, ganz oder zum Teil aufzugeben, daß sie zur Pflege der Kinder geeignet ist, und ohne diese eine Gefahr der Verwahrlosung besteht, daß die Mutter vermögenslos und ihr Mann tot oder arbeitsunfähig ist, und daß keine unterstützungsfähigen Verwandten vorhanden sind. Für ein vierzehnjähriges Kind wird Unterstützung in der Regel nicht gewährt. Die Pflege der Kinder wird von Gerichtsbeamten überwacht.

Das Gesetz von Massachusetts wird ausschließlich von den Armenbehörden gehandhabt, doch wird ausdrücklich bestimmt, daß die Mutter nicht als „Arme" gilt. Der Staat trägt dort ein Drittel der Kosten. Die Bestimmungen des Gesetzes sind allgemeiner gehalten als in Illinois.

Haftpflichtgesetzgebung.

Der Stand dieser Gesetzgebung im Jahre 1910 findet sich im § 197 meines Oeffentl. Rechts d. V. St. erörtert. Im Anhange (S. 387) wurde noch die im Jahre 1911 erfolgte Entscheidung des New Yorker Obergerichts erwähnt, die die absolute Haftpflicht für unvereinbar mit den Grundprinzipien der Verfassung erklärte (201 N. Y. 207).

Die Entscheidung ist vielfach sehr abfällig beurteilt worden; auf der andern Seite ist nicht zu leugnen, daß angesehene Juristen sie für richtig halten, und ohne einen starken Rückhalt in den bestehenden juristischen Anschauungen wäre ja ein derartiger einstimmiger Spruch eines der angesehensten Obergerichte schlechterdings undenkbar gewesen. Jedenfalls hat die Entscheidung die Wirkung gehabt, daß kein Staat gewagt hat, ohne weiteres dem Vorgang der New Yorker Gesetzgebung zu folgen; die Bewegung ist unaufhaltsam weitergeschritten, aber auf anderen Wegen, und zwar in den meisten Staaten auf einem eigentümlichen Umwege.

Der Staat Washington umging die Schwierigkeit der absoluten individuellen Haftpflicht durch Einführung staatlicher Zwangsversicherung, und das betreffende Gesetz vom Jahre 1911 bestand vor dem Obergericht des Staates, das die Grenzen der verfassungsmäßigen Polizeigewalt so weit zog, daß nicht zu zweifeln ist, daß auch eine auf der Basis des New Yorker Gesetzes statuierte absolute Haftpflicht für gültig erklärt worden wäre.

In den übrigen Staaten suchte die Gesetzgebung sich mit der Verfassungsfrage dadurch abzufinden, daß sie den Schein des Zwangs vermied. Die Einführung der Haftpflicht sollte in jedem Einzelfalle von der Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer abhängig gemacht werden. Da ein freiwilliges System in einigen Staaten schon seit mehreren Jahren ohne irgendwelche Wirkung bestanden hatte, so war es nötig, etwas mehr zu tun. Es wurden daher in erster Linie Präsumptionen der Annahme statuiert, die sich hie und da bis zur Zwangslage steigern; denn das bloße Verbleiben im Dienst gilt nach einigen Gesetzen als Annahme

Digitized by Google

von seiten des Angestellten, wenn der Dienstherr sich unter das Gesetz stellt. Die Gesetze bleiben aber bei der Präsumption nicht stehen; um einen weitern Druck auszuüben, wird bestimmt, daß bei Nichtannahme des Gesetzes durch den Arbeitgeber die gemeinrechtlichen Einreden gegen die Haftpflicht (Uebernahme des Risikos durch den Arbeiter; Fahrlässigkeit auch seinerseits oder von seiten eines Mitarbeiters) abgeschafft werden, daß dieselben aber bei Annahme des Gesetzes seitens des Arbeitgebers und Ablehnung seitens des Arbeiters zuungunsten des letzteren bestehen bleiben. So bietet die Gesetzgebung den rechtsuchenden Parteien ungleiche Bedingungen in der Rechtspflege, gewissermaßen als Schacherobjekte, mit denen sie die Unterwerfung unter neue Rechtsgrundsätze zu erwirken sucht, die sie nicht zwangsweise einzuführen wagt, weil sie der Verfassungsmäßigkeit derselben nicht sicher ist; und auf Basis solch „freiwilliger" Unterwerfung sollen alle verfassungsrechtlichen Bedenken schwinden! Sicherlich ein Palliativmittel, das zu den schwersten Bedenken Anlaß gibt.

Und doch scheinen die bisher ergangenen gerichtlichen Entscheidungen die Methode für zulässig zu erklären, und dieselbe hat seit ihrer ersten Anwendung in Wisconsin rasch Schule gemacht; gegen zwanzig Staaten haben innerhalb der letzten drei Jahre auf diesem Wege die absolute Haftpflicht eingeführt. Die tatsächliche Annahme der Gesetze von seiten der Arbeitgeber ist zum großen Teil eine Frage der Versicherungskosten, und die gesteigerte gemeinrechtliche Haftpflicht bringt die Kosten des alten denen des neuen Systems so viel näher, daß das letztere auf Basis der Pseudofreiwilligkeit schon ziemlich stark Boden gewonnen hat.

Allgemein wird dieses System als Provisorium angesehen, das verschwinden wird, wenn die Verfassungsfrage erst einmal gelöst sein wird. Der amerikanische Juristentag (Bar Association) hat sich zugunsten des Zwangssystems ausgesprochen. In den Staaten California und Ohio haben Verfassungsänderungen eine Zwangsgesetzgebung ermöglicht, die denn auch in diesem Jahre (1913) erlassen worden ist, und eine gleiche Aenderung in der Verfassung ist im Staate New York im November 1913 angenommen worden [1]). Auch der neue Staat Arizona hat in seiner ersten Verfassung die absolute Haftpflicht sanktioniert.

Die gesetzliche Unfallentschädigung der Arbeiter beruht entweder auf der Haftpflicht des Arbeitgebers oder auf Versicherung oder auf der Verbindung beider Elemente.

Reine Staatsversicherung findet sich in einer Minderheit der Staaten (Washington, Ohio, Oregon, West Virginia, Nevada). Die unter das Gesetz fallenden Gewerbe werden in Gefahrklassen geteilt und die gesetzlich oder von der Verwaltungsbehörde bestimmten Beiträge jährlich von den Arbeitgebern und — in Oregon und West Virginia — in kleinem Maßstabe auch von den Arbeitern erhoben. Die Verwaltung der Versicherung erfolgt von Staats wegen wie in Norwegen, und wird nicht wie in Deutschland von den einzelnen Gewerbsgruppen selbständig geleitet.

Die reine Haftpflicht findet sich nach englischem Vorbild u. a. in Wisconsin. Der Staat überläßt es hier dem einzelnen Arbeitgeber, welche Fürsorge er für die Erfüllung einer eventuellen Haftpflicht treffen will.

In der Mehrzahl der Staaten wird gesetzlich verlangt, daß eine wenigstens relative Sicherheit für die Tragung der möglicherweise erwachsenden Lasten vorliegt. Außer bei den umfangreichsten und daher leistungsfähigsten Betrieben ist dies Erfordernis gleichbedeutend mit Versicherungszwang, und nicht nur wird den Arbeitgebern die Möglichkeit zur Bildung von Gegenseitigkeitsversicherungsgesellschaften gegeben, sondern vereinzelt (in Calefornia,

1) Daraufhin ist im Januar 1914 ein neues Haftpflichtgesetz erlassen worden.

Digitized by Google

Massachusetts, Michigan, New York) wird auch ein Staatsversicherungsfonds ohne Beitrittszwang geschaffen.

Dem Gesetze unterliegen entweder nur besonders gefährliche Gewerbszweige oder alle Gewerbebetriebe mit bezeichneten Ausnahmen. Die letzteren beziehen sich auf Arbeitgeber mit nur wenigen Arbeitern (die Grenze schwankt zwischen zwei und fünfzehn), auf nur vorübergehend beschäftigte Arbeiter, auf Dienstboten und namentlich auf die Landwirtschaft, deren in den Legislaturen sehr einflußreiche Vertreter nicht willens waren, das Gesetz auf die eigenen Angestellten anwendbar zu machen. Auch der dem Bundesrecht unterliegende Eisenbahnbetrieb zwischen verschiedenen Staaten wird in der Regel ausgeschaltet. In einigen Gesetzen wird die Haftpflicht für Staats- und Gemeindebetriebe obligatorisch gemacht.

Im allgemeinen ist der Zug der Gesetzgebung, den Kreis der haftpflichtigen Gewerbe zu erweitern, und über diesen Kreis hinaus die Möglichkeit eines ganz freien Beitritts offenzuhalten.

Der Grundgedanke der neuen Gesetzgebung ist, daß das Recht auf Entschädigung für die Folgen eines Unfalls, der einem Angestellten aus seinem Dienstverhältnis erwächst, von dem Faktor der Fahrlässigkeit unabhängig gemacht wird, daß dafür aber die Entschädigung keine volle ist, sondern eine auf dem Verdienst des Arbeiters basierte Abfindung, die ihm (bzw. den Hinterbliebenen) teilweisen Ersatz für das verlorene Einkommen bieten und dadurch verhindern soll, daß er der Oeffentlichkeit zur Last fällt. Daher auch die allerdings nicht unbeugsame Regel, daß die Zahlung der Entschädigung ratenweise, womöglich in gleichen Fristen wie früher die Lohnzahlung, erfolgt. Regelmäßig ist für die Entschädigungssumme ein Minimal- und ein Maximalbetrag gesetzt. Während die Maximalsummen liberal angesetzt sind (sie steigen im Fall der Tötung bis zu 5000 Dollar), so führt das System auf der andern Seite dazu, daß bei vollkommener Arbeitsunfähigkeit die Zahlungen nach einer Reihe von Jahren, resp. wenn die Zahlungen den Maximalbetrag erreicht haben, aufhören.

Um bei teilweiser Arbeitsunfähigkeit schwierige Kontroversen abzuschneiden, um wieviel die volle Arbeitskraft gemindert ist, stellen viele Gesetze für bestimmte Arten von Verletzungen (Verlust eines Auges, eines Beines usw.) feste Prozentsätze der Minderung fest, während bei gewissen anderen Verletzungen vollkommene Unfähigkeit angenommen wird.

In Illinois wird eine die Anstellungschancen mindernde Entstellung teilweiser Arbeitsfähigkeit gleichgestellt.

Arbeitsunfähigkeit, die einen kurzen Zeitraum (bis zu zwei Wochen) nicht übersteigt, bleibt unberücksichtigt, doch ist der Verletzte zu ärztlicher Behandlung auf Kosten des Dienstherrn berechtigt.

Die Haftpflicht tritt nicht ein, wenn der Unfall auf schwerem Verfehlen des Verletzten beruht, auf der andern Seite lassen einige Gesetze die gemeinschaftliche Haftpflicht nach Wahl der Verletzten bestehen, wenn der Dienstherr ausdrücklich vorgeschriebene Vorsichtsmaßregeln unterlassen hat.

Die Entschädigung wird geleistet für Verletzungen, die der Betreffende sich während und infolge seines Dienstverhältnisses zuzieht (injuries arising out of and in the course of the employment). Die Worte sind dem englischen Gesetz von 1897/1906 entnommen und haben dort zu einer äußerst umfangreichen Rechtsprechung Anlaß gegeben. Es läßt sich eine Tendenz der oberen Gerichte erkennen, die Worte strikt zu interpretieren, so daß die Verletzung der Eigentümlichkeit des Dienstverhältnisses entspringen muß, und daher z. B. ein Bienenstich bei der Landarbeit nicht zum Ersatzanspruch berechtigt. Im allgemeinen gilt der

Digitized by Google

Grundsatz, daß, wenn ein Gesetz von einem andern Staat übernommen wird, zugleich auch die in letzterem Staat bestehende Auslegung mit Eingang findet, ob dieser Grundsatz aber auf die noch im Fluß begriffene Auslegung eines ganz neuen Gesetzes angewandt werden wird, ist zweifelhaft. Es ist eher anzunehmen, daß die amerikanischen Gerichte zu einer sehr liberalen Interpretation der Haftpflichtgesetze neigen werden.

Für den Erfolg des neuen Systems schien eine rasche Schlichtung der Schadenansprüche wesentlich, daher wird in allen Gesetzen ein Schiedsverfahren vorgesehen, das zumeist unter der Aufsicht einer neugeschaffenen Behörde steht, die auch als Berufungsinstanz fungiert. Für Rechtsfragen ist der Rekurs an die Gerichte offengelassen. Eine Anzahl von Gesetzen lassen den Rechtsweg in allen Fällen unbedingt offen, und die Unterbindung des Rechts auf gerichtliche Entscheidung für Tatfragen erscheint in der Tat als unvereinbar mit der verfassungsmäßigen Verbürgung des ungeminderten Rechts auf ein Geschworenenverfahren. Möglich, daß die sogenannte „freiwillige" Unterwerfung unter das Gesetz auch diese Schwierigkeit überwinden hilft. Die Verfassungsänderungen, die den Weg für obligatorische Haftpflicht bahnen sollen, gestatten ausdrücklich volle Freiheit in der Regelung des Streitverfahrens, so daß die Jury-Paragraphen der Verfassung unanwendbar werden.

Die rein private Abfindung des Verletzten ohne Rekurs auf das Schiedsverfahren wird vielfach von behördlicher Zustimmung abhängig gemacht; die gleiche Zustimmung ist für die Berechnung von Anwaltsgebühren erforderlich.

Für die im Eisenbahndienst zwischen verschiedenen Staaten angestellten Arbeiter, die der Bundesgesetzgebungskompetenz unterliegen, wird ein Bundeshaftpflichtgesetz geplant, das schon vom Repräsentantenhaus, aber noch nicht vom Senat angenommen worden ist. Dieses Gesetz statuiert einfache Haftpflicht ohne Versicherungszwang, da ja bei dem Großbetrieb der Eisenbahnen die Frage der finanziellen Leistungsfähigkeit des Dienstherrn weniger in Betracht kommt. Das Gesetz soll obligatorisch wirken, glaubt also der Fiktion der freiwilligen Unterwerfung entraten zu können. Da das verfassungsrechtliche Problem im Bunde dasselbe ist wie in den Einzelstaaten, so würde die Annahme des Bundesgesetzes Anlaß geben, die Frage der Verfassungsmäßigkeit sehr bald dem Oberbundesgericht zu unterbreiten, und ein der Haftpflicht günstiger Spruch würde die ungünstige Entscheidung des New Yorker Gerichts mehr als neutralisieren.

Nachtrag.

Das neue Bankgesetz vom 23. Dezember 1913.

Noch vor Schluß des Jahres ist die seit 1907 schwebende (s. Oeffentl. Recht d. V. St. S. 233) Reform des bestehenden Banknotensystems zustande gekommen, die zweite gesetzgeberische Errungenschaft der neuen demokratischen Administration, die sich aber auf umfangreiche Vorarbeiten vorhergehender Kongresse stützte. Zweck des neuen Gesetzes, das den Namen „Federal Reserve Act" trägt, ist, die Papiergeldwährung elastischer zu gestalten als sie jetzt ist, und zwar dadurch, daß als Basis derselben die Vereinigten-Staaten-Bonds durch Wechsel und kaufmännische Schuldscheine verdrängt werden sollen.

Digitized by Google

In gedrängter Darstellung ist das System des Gesetzes wie folgt:

a) Die Organisation.

Das gesamte Land wird in nicht weniger als acht und nicht mehr als zwölf Distrikte eingeteilt, und in jedem derselben eine „Federal Reserve Bank" errichtet. Das Kapital einer solchen Bank — mindestens $ 4 000 000 — wird von den Nationalbanken des Distrikts durch Zwangsbeiträge im Betrag von 6% des Kapitals und Ueberschusses aufgebracht. Renitente Banken verwirken die Stellung einer Nationalbank. Einzelstaatlichen Banken ist der Beitritt gestattet. Mangels genügender Bankbeteiligung werden die verfügbaren Aktien (doch ohne Stimmrecht) dem Publikum mit Maximalzeichnungsrecht von $ 25 000 angeboten, und in letzter Instanz zeichnet die Bundesregierung selbst den Fehlbetrag.

Jede Reservenbank hat neun Direktoren; drei werden von der obersten Bankbehörde (s. unten) ernannt, die übrigen sechs durch Vorzugsabstimmung von Wahlmännern gewählt, die die beteiligten Banken des Distriktes vertreten. Die Banken werden in drei annähernd gleiche Gruppen geteilt, so daß jede Gruppe aus Banken ungefähr gleichen Kapitalranges besteht. Die Wahlmänner jeder Gruppe erwählen je zwei Direktoren. Nur einer der zwei darf Bankbeamter sein, und auch die von der Bankbehörde ernannten drei Direktoren dürfen nicht Bankbeamte sein. Mitglieder des Kongresses sind vom Direktorium ausgeschlossen. Einer der drei ernannten Direktoren fungiert als Vorsitzender und zugleich als Vertreter der obersten Bankbehörde (Federal Reserve Agent) im Distrikte.

Die Bank zahlt den Aktionären eine kumulierende Dividende von 6%, von weiteren Reingewinnen wird ein Ueberschußkapital von 40% des Stammkapitals gebildet; aller übrige Gewinn fällt an die Bundesregierung und wird als Goldreserve oder zur Abtragung der Bundesschuld verwandt.

Die Reservebanken unterstehen einer obersten Behörde (Federal Reserve Board) von 7 Mitgliedern: der jeweilige Schatzsekretär, der jeweilige Superintendent des Banksystems (Comptroller of the Currency) und fünf andere vom Präsidenten ernannte Beamte, von denen zwei Fachmänner im Bankwesen sein sollen. Die Amtsdauer beträgt zwei Jahre, doch sind die ersten Ernennungen so abgestuft, daß jedes zweite Jahr eine Stelle frei wird. Jeder Präsident kann daher während seiner vierjährigen Amtsperiode zwei Stellen besetzen und hat außerdem zwei von ihm angestellte Beamte in der Behörde, so daß wenigstens in der zweiten Hälfte seiner Administration seine Bankpolitik eine Mehrheit der Bankbehörde für sich hat. Die Mitglieder beziehen ein Gehalt von $ 12 000 und widmen dem Amte ihre gesamte Tätigkeit. Der Schatzsekretär fungiert als Vorsitzender. Kein Mitglied darf an einem Bankgeschäft beteiligt sein.

Die Direktoren der Reservebanken wählen einen Beirat (jeder Distrikt hat einen Vertreter), der der Oberbehörde Vorschläge und Vorstellungen machen darf.

b) Funktionen.

Die Reservebanken sind im großen und ganzen auf Geschäfte mit den Nationalbanken des Distrikts beschränkt; doch sind als „offene" Geschäfte erlaubt: An- und Verkauf und Beleihung von Gold, Handel in Bundesobligationen und Kommunalschatzscheinen, die gegen auferlegte, aber noch nicht eingetriebene Steuern ausgestellt sind, und Verkauf von Wechseln, die von Mitgliedsbanken erworben sind. Die Reservebanken nehmen Depositen von den

Digitized by Google

Nationalbanken des Distrikts an, und zwar müssen letztere in Zukunft einen Teil der gesetzlich vorgeschriebenen Reserven für Deckung von Guthaben bei der Reservebank liegen lassen. Zahlung von Zinsen auf ein solches Guthaben schreibt das Gesetz nicht vor, während bisher Reserven in den Nationalbanken größerer Städte deponiert werden durften, wofür regelmäßig eine Zinsvergütung gezahlt wurde. Dieser Gewinn fällt in Zukunft fort. Für die gesamte Ueberführung der Reserven läßt das Gesetz eine dreijährige Frist.

Die Reservebanken erhalten ferner Einlagen von der Bundesregierung; doch hat diese nach wie vor das Recht, auch Nationalbanken ihre Gelder zu überlassen.

Zur Deckung der bei ihr liegenden Guthaben muß die Reservebank 35 % des Betrages derselben in Gold oder legaler Währung in Reserve halten. Die Oberbehörde darf von diesem sowie von andern Reserveerfordernissen dispensieren; doch werden Fehlbeträge mit hohen und progressiven Steuern belegt, die sich bei Sinken der Goldreserve für Notenumlauf auf unter 32½ % zur Prohibitivsteuer (1½ % Steuer auf jede weiteren fehlenden 2½ %) steigert.

Die Reservebanken diskontieren Wechsel und andere auf Grund von Handels-, Gewerbe- oder landwirtschaftlichen Geschäften ausgestellte Scheine, die von einer Mitgliedbank indossiert sind. Die Oberbehörde trifft nähere Bestimmungen über Diskontierfähigkeit kaufmännischer Papiere, doch sind Papiere ausgeschlossen, denen Börsen- oder Fondsoperationen zugrunde liegen. Letztere Bestimmung richtet sich gegen die bestehende Praxis, Reserven aus allen Teilen des Landes an die Banken in New York zu überweisen, wo sie auf Grund von Börsenpapieren ausgeliehen werden und so der Spekulation Vorschub leisten.

Die Reservebank soll in Diskontgewährung und sonstigen Geschäften die Mitgliederbanken ohne Bevorzugung behandeln. Sie kann von der Oberbehörde ermächtigt und durch Beschluß von fünf Stimmen genötigt werden, die diskontierten Wechsel anderer Reservebanken zu einem von der Oberbehörde bestimmten Kurs zu diskontieren. Durch diese Bestimmung soll die Oberbehörde in den Stand gesetzt werden, den Abfluß von Geld von einem Teil des Landes nach einem andern zu veranlassen. Doch ist nicht ganz klar, wie die Durchführung einer solchen Nötigung gedacht ist.

Die von der Reservebank diskontierten Wechsel und Scheine (deren jeder das Indossament einer Nationalbank trägt) sollen nun als Unterlage für die Ausgaben von Banknoten (Federal Reserve Notes) dienen. Die Reservebank erhält diese Noten vom Vertreter der Oberbehörde gegen Deponierung eines gleichen Betrags von Wechseln usw.; ferner muß sie 40 % des Betrags in Gold in Rerserve halten, wovon 5 % beim Schatzamt in Washington. Die Oberbehörde darf jederzeit weitere Sicherheit verlangen. Das Gesetz schreibt nicht vor, daß die Reservebank ihrerseits die deponierten Wechsel indossieren muß. —

Die Noten sind Obligationen des Bundes; gesetzliches Zahlungsmittel sind sie nur für an den Bund und an andere Bundesbanken zu leistende Zahlungen. Sie sind jederzeit beim Bundesschatzamt in Gold und bei jeder Reservebank in Gold oder sonstiger legaler Währung einlösbar. Das Schatzamt hat sofortigen Regreß an die Ausgabebanken. Da die Noten selbst nicht legale Währung sind, so sind sie nicht als Reserve verwendbar; kommen sie in die Hände einer anderen Reservebank, so müssen sie an die Ausgabebank zurückgehen. Die Oberbehörde darf verfügen, daß die Ausgabebank auf den Betrag ihrer Noten Zinsen zahlt. Durch diese Bestimmungen soll die Einziehung von Noten veranlaßt werden, wenn sie die Funktion der Hebung eines zeitweiligen Geldmangels erfüllt haben.

Die Noten sind durch erstes Pfandrecht an dem gesamten Vermögen der Ausgabebank gesichert, nicht aber ausdrücklich für Obligationen derselben erklärt. Für die direkten Obli-

Digitized by Google

gationen der Reservebank haftet jede Mitgliedbank nicht nur mit ihrem Beitrag, sondern mit einer weiteren gleichen Summe, und für die Obligationen der Mitgliedbank ist jeder Aktionär derselben gleichfalls mit dem doppelten Betrag seines Aktienbesitzes haftbar. Es ist unter diesen Umständen befremdlich, daß die Reservebank nicht direkt für die Noten haftbar gemacht wird, zumal sie nicht einmal, wie oben erwähnt, die als Sicherheit deponierten Wechsel zu indossieren braucht.

Die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen über Banknoten, die durch Bundesobligationen (Ver. St. Bonds) gedeckt sind (s. Oeffentl. Recht d. V. St. S. 232), bleiben unberührt. Es ist jedoch in Aussicht genommen, daß diese Bonds durch andere ohne das Notenprivileg ersetzt werden und daß mit ihrer Unterlage im Lauf der Zeit die jetzigen Banknoten verschwinden werden. Banken, die Noten ausgegeben haben, dürfen von 1916 bis 1935 sich an das Schatzamt mit dem Ersuchen wenden, die von ihnen deponierten Bonds für ihre Rechnung zu verkaufen, und die Bundesbehörde darf Reservebanken nötigen, diese Bonds zu kaufen; doch soll der Betrag der Ankäufe $ 25 000 000 im Jahre nicht übersteigen.

Außer insoweit es zur Organisation des neuen Reservebanksystems erforderlich ist, läßt das neue Gesetz die bestehende Verfassung der Nationalbanken bestehen; in zwei Punkten jedoch erfahren die Befugnisse derselben eine Erweiterung: die außerhalb der großen Reservebankstädte gelegenen Banken dürfen bis zu 25 % ihres Kapitals kultiviertes und unbelastetes Ackerbauland zum halben Marktwert beleihen; und Banken von mehr als einer Million Kapital dürfen im Ausland Zweigstellen errichten, deren Buchführung jedoch eine gesonderte sein muß. Diese Zweigstellen müssen auf Verlangen die fiskalische Vertretung der Bundesregierung an dem betreffenden Platze übernehmen

Digitized by Google

Die Staatsgrundgesetze Egyptens vom 1. Juli 1913 mit kritischen Bemerkungen.

Von

Dr. Freiherr **von Dungern,**
Professor in Czernowitz.

In den modernen Verfassungsstaaten unterscheiden sich die Parlamente von lokalen oder berufsständischen Vertretungen unter allen Umständen durch den prinzipiell verschiedenen Umfang der Kompetenzen. Das Parlament verkörpert überall die Idee einer Selbstregierung des Volkes. Grundsätzlich steht ihm deshalb eine Kontrollgewalt über alle Regierungsangelegenheiten zu. Dieser Gedanke ist heute formell überall mit solcher Konsequenz durchgeführt, daß sogar in streng monarchischen Staaten mit einer Dynastie, die ihre Gewalt von Gottes Gnaden herleitet, die Volksvertretung eine Instanz darstellt, die auch über Aenderungen auf dem eigentlichsten Reservatgebiet der dynastischen Macht, dem fürstlichen Hausrecht und Thronfolgerrecht, die letzte Entscheidung trifft, wie wir das vor einigen Jahren in den Fürstentümern Schwarzburg und neuestens in Bayern bei der Einsetzung eines zweiten Königs erlebt haben. Trotzdem muß der wissenschaftliche Beobachter, der nicht zufrieden ist, gesetzliche Bestimmungen zu registrieren und zu kommentieren, sondern in den Erscheinungen der politischen Praxis den wahren Ausdruck geltender staatsrechtlicher Gesetzmäßigkeit erkennt, feststellen, daß immer allgemeiner wichtige Regierungsaufgaben dem Parlament entgleiten und einem technisch speziell vorgebildeten und eingearbeiteten Beamtentum mindestens zu vorläufiger selbständiger Erledigung übertragen werden. Das ist durchaus nicht nur in den konservativ regierten Monarchien der Fall, sondern auch in Republiken, wenngleich sich die Erscheinung am schärfsten in den Monarchien zeigt, weil dort, im Monarchen verkörpert, eine wenigstens in ihrer äußeren Erscheinung konstante Willensquelle als Trägerin der ohne parlamentarische Mitwirkung vollzogenen Regierungsmaßnahmen auftritt. Wir haben es dabei jedenfalls mit einem Gebiet des Verfassungsrechts zu tun, auf dem die heute übliche Art der Regelung nicht ganz den modernen Bedürfnissen entspricht. Jeder Versuch einer Neuregelung der gesetzlichen Form nach diesem praktischen Bedürfnis muß vom Theoretiker so gut wie vom Politiker als ein interessantes Experiment angesehen werden. In großen Staaten wird man derartiges Experimentieren so lange wie möglich vermeiden, um keine innerpolitische Beunruhigung heraufzubeschwören, und wird tunlichst die notwendigen Korrekturen der geltenden Verfassungsform praktischer

Digitized by Google

Interpretationskunst überlassen, der es, solange geschriebene Verfassungen existieren, noch immer gelungen ist, wichtige Ergänzungen und Anpassungen bestehender Regeln an mitunter völlig neue Bedürfnisse durchzuführen. Kleinere Staaten pflegen mit der Herstellung einer Kongruenz zwischen Form und Inhalt der Verfassungsregeln schneller bei der Hand zu sein. Am deutlichsten muß die angedeutete Wandlung der Idee des Parlamentarismus in Ländern zum Ausdruck kommen, die ihr Verfassungsrecht überhaupt erst aufbauen. Da wird das lebendige Bedürfnis des öffentlichen Lebens naturgemäß größeren Einfluß auf die Prägung der neuen Verfassungsgesetze haben, wie Beispiele, die im wörtlichen Aufbau älterer fremder Grundgesetze gegeben sind.

Der einzige zivilisierte Staat, der bis vor kurzem keine parlamentarische Vertretung im modernen Sinne kannte, ist Egypten [1]). Eine solche Vertretung ist in Egypten durch zwei Grundgesetze des Jahres 1913 eingeführt worden.

Dem Abdruck dieser Gesetze im offiziellen französischen Text schicke ich einige Bemerkungen über allgemein interessante und wichtige Einzelheiten der neuen Gesetzgebung voraus.

Egypten besaß schon ein „loi organique" genanntes Gesetz, durch welches zwei Volksvertretungskörper eingerichtet waren. Ein ergänzendes Wahlgesetz schuf ein Wahlrecht für die Wahl einiger weniger zu wählender Abgeordneter in die beiden Kammern. Dieses Grundgesetz und das Wahlgesetz sind von den großen Sammlungen geltender Verfassungsgesetze irrtümlich als Grundlagen der bisherigen egyptischen Verfassung angeführt worden, ihrem Namen, aber nicht ihrem Inhalt entsprechend. Denn tatsächlich hatten sie mit Volksvertretungen anderer Staaten nur den äußeren wörtlichen Aufbau gemein; es fehlten den bisherigen „Kammern" alle die Kompetenzen, die eine Wahlkörperschaft zu dem Organ des Volkswillens machen, das wir im staatsrechtlichen Sinne Parlament nennen [2]). Die kleinere Körperschaft (Conseil législatif) hatte nur beratende Befugnisse; der größeren (Assemblée générale) war als einziges Mitwirkungsrecht bei dem Zustandekommen neuer Gesetze zugebilligt, daß neue direkte Steuern einer Zustimmung der Assemblée générale bedürfen sollten. Selbst diese Befugnis hat sich als illusorisch erwiesen: in dem einzigen Fall seit Bestehen des Gesetzes, in dem (vor zwei Jahren) eine neue direkte Steuer zur Einführung gekommen ist, hat man nicht daran gedacht, die Einwilligung der „Volksvertreter" einzuholen. Dazu kam, daß von einer Wahl, wie sie das Wahlrechtsgesetz vorsah, praktisch keine Rede war: die gewählten Kammermitglieder wurden tatsächlich von einer ganz verschwindenden Minorität in das Parlament gesandt; der Rest des Volks kümmerte sich nicht um die Wahl. Trotzdem haben beide Kammern insbesondere seit einer neuen Geschäftsordnung vom 21. März 1910, die u. a. Oeffentlichkeit einführte, bei der Ausarbeitung von Gesetzen durch Kritik und Aenderungsvorschläge eine umfassende parlamentarische Tätigkeit ausgeübt. Die englisch geleitete Regierung hatte sich in den letzten Jahren mehr und mehr gewöhnt, um dem ziemlich lauten und durch eine starke nationalistisch egyptische Agitation genährten Verlangen nach modernem parlamentarischem Leben entgegenzukommen, alle wichtigeren Gesetze sowie jährlich ein Budget der Kammer vorzulegen, die ihre Kritik durch Aenderungsvorschläge erweiterte und so das Initiativrecht,

---

1) Ich schreibe, der internationalen auch in Deutschland aufkommenden Orthographie entsprechend Egypten — nicht Aegypten.

2) Vgl. mein Staatsrecht Egyptens, Graz 1911, S. 112 f.

Digitized by Google

das ihr fehlte, einigermaßen zu ergänzen vermochte. 1910 wurde ein finanziell sehr einschneidendes Regierungsprojekt über die Erweiterung des Abkommens des Staates mit der Suezkanalgesellschaft der Assemblée générale vorgelegt. Obwohl der Regierung sehr viel an der Durchführung lag, ließ sie ihren Plan fallen, als eine Majorität sich dagegen erklärte. Kein Paragraph hätte die Regierung zu hindern vermocht, ihr Projekt trotz solcher Ablehnung auszuführen. Sie hielt es einfach für politisch weise, ihre Absichten und Ueberzeugungen dem unverbindlichen Votum einer Versammlung unterzuordnen, die verfassungsmäßig nur zur Kenntnis zu nehmen, nicht zu kontrollieren, nur zu raten, nicht zu entscheiden berufen war.

Das unten abgedruckte neue „Loi organique" soll in erster Linie dazu dienen, diese seltsamen widerspruchsvollen Erscheinungen zu beseitigen. Die Rolle einer Volksvertretung, die man bisher die egyptischen Kammern ohne gesetzliche Grundlage hatte spielen lassen, um dem allgemeinen Verlangen nach einer modernen parlamentarischen Kontrolle zu genügen, sollte gewissermaßen legalisiert werden. Gleichzeitig ist ein Versuch gemacht worden, das Wahlrecht derart zu vereinfachen und umzugestalten, daß auf eine Teilnahme breiterer Volkskreise an den Kammerwahlen gehofft werden kann. Einige Eigentümlichkeiten des älteren egyptischen Wahlrechts sind aber aufrecht erhalten worden. Ob dadurch nicht der erwartete Erfolg illusorisch wird, das kann erst die Zeit lehren: die Wirkung eines Wahlrechts auf Parteibildung und politische Kämpfe gehört zu den Dingen, die theoretisch zu berechnen schier unmöglich ist.

Das allgemein Interessante an den neuen Gesetzen ist die Bemessung der Kompetenzen, die dem neuen Parlament gegeben worden sind. Man hat dabei einen Maßstab angewendet, der bisher in der Konstruktion parlamentarischer Befugnisse theoretisch ausgeschlossen war, wenn er auch praktisch vielfach das moderne Staatsleben beherrscht. Es ist scharf unterschieden worden zwischen Regierungsakten, die sich mit innerpolitischen Fragen befassen — dabei ist der neuen Kammer ein Kontroll- und Initiativrecht gegeben worden — und Regierungsakten, die sich auf die internationale Stellung des Staatswesens beziehen; dabei ist der Kammer jedes Mitwirkungsrecht ausdrücklich abgesprochen worden.

Wer die komplizierten egyptischen Verfassungsverhältnisse kennt, wird versucht sein, dies aus der verzwickten internationalen Lage des Landes oder gar aus den türkischen Firmanbestimmungen zu erklären, durch welche die Sultane den Herrschern Egyptens ausschließlich die innere Verwaltung des Landes übertragen und sich die äußere Vertretung vorbehalten haben. An anderer Stelle habe ich gezeigt, daß diese Bestimmungen leere Form sind. Die Türkei hat seit langer Zeit nicht die geringste Einwirkung auf die auswärtigen Beziehungen Egyptens auszuüben vermocht, ja ihre Versuche, diese Beziehungen zu beeinflussen, sind energisch zurückgewiesen worden [1]). Wenn also dem Buchstaben nach immer noch in formell geltenden türkischen Regierungsakten, die sich mit Egypten befassen, zwischen äuße-

1) So schon 1882, als die Türkei Truppen nach Egypten senden wollte, um die damaligen Unruhen im Lande zu unterdrücken. Vgl. mein Staatsrecht Egyptens, S. 121. Während des letzten italienisch-türkischen Krieges hat Egypten gegenüber der türkischen Regierung seine völlig selbständige Lage unter anderem dadurch bekundet, daß es Zumutungen der Türkei hinsichtlich seines Verhaltens Italien gegenüber zurückwies. Vgl. meinen Aufsatz „Neutralität und Intervention in den letzten Türkenkriegen" in Niemeyers Zeitschrift für Völkerrecht, 1913. Wenn ein Kritiker meiner Auffassung der staatsrechtlichen Lage Egyptens in der „Zeitschrift für Politik", 1913, S. 250 meint, die jüngste Geschichte spreche gegen meine Feststellung einer staatsrechtlichen Selbständigkeit der Türkei gegenüber, so sagt er wohlweislich nicht, inwiefern; die diplomatischen Verhandlungen zwischen Kairo und Konstantinopel während dieser jüngsten Zeit sind ihm offenbar unbekannt geblieben.

Digitized by Google

ren und inneren Regierungsmaßnahmen unterschieden wird, so kann dieser Maßstab doch nicht für die eigenmächtige Ausgestaltung der staatsrechtlichen Verhältnisse in Egypten durch das Land selbst in Frage kommen. Die Kompetenzbemessung für das neue egyptische Parlament hat vielmehr eine politische Ursache. Die äußeren Beziehungen des Landes sind durch völkerrechtliche Abmachungen vielfach gebunden, sind delikater, schwer definierbarer, unklarer Natur (man denke an die britische Okkupation, die verschiedenen Geheimverträge mit oder über Egypten, die heute veröffentlichten französisch-britischen Geheimartikel über die Behandlung Egyptens von 1904). Unter solchen Umständen ist es für die Regierung notwendig, in der Behandlung der auswärtigen Beziehungen völlig freie Hand zu haben.

Darin liegt das M o t i v für die Kompetenzbegrenzung. Dieses Motiv ist aber genau dasselbe, das auch in anderen Staaten heute zu einer Ausschließung des Parlaments bei Erledigung der auswärtigen Angelegenheiten drängt. Die Behandlung der internationalen Lage aller Länder ist wieder mehr wie noch vor kurzem von fortwährenden immer neu orientierten diplomatischen Verhandlungen, politischen Spekulationen und von geschickter Ausnutzung wechselnder Konstellationen abhängig. Diese allgemeine Erscheinung tritt in Egypten nur deutlicher zutage wie anderwärts. Das Motiv, das zu der staatsrechtlichen Formulierung eines Parlaments ohne auswärtige Kompetenzen geführt hat, ist überall an der Arbeit. Gewiß wird durch die in Egypten erfolgte Regelung das dortige Parlament einer Körperschaft näher gerückt, wie wir sie in vielen Staaten als Organisation lokaler Interessen der Landesverwaltung vorfinden. Allein es wäre ganz verfehlt, deshalb zu deduzieren, das neue egyptische Parlament sei in die Lage eines Landesverwaltungsrates gebracht worden, wie er anderwärts neben (und natürlich unter) der eigentlichen souveränen Volksvertretung besteht. Die neue egyptische Kammer hat prinzipiell a l l e Gewalt, die eine Volksvertretung in konstitutionellen Monarchien haben kann; sie ist so souverän, wie andere Parlamente. Aber ihre höchste Gewalt ist nach dem Objekt, auf das sie sich richten kann, eingeschränkt. Wir stehen vor einer Verklausulierung des Gedankens der Volkssouveränität, wie sie sich überall vorzubereiten beginnt.

Für die staatsrechtliche Theorie, aber auch für die staatsrechtliche Praxis ist damit ein schwieriges Problem aufgerollt. Der Begriff „höchste Gewalt“ ist theoretisch nicht teilbar: wird er sich die Teilung, wie sie hier versucht ist, gefallen lassen? Wird das neue Parlament die Erfüllung der Volkswünsche darstellen, die im Lande nach regerer Beteiligung der Allgemeinheit am Staatsleben verlangen und deshalb den Parlamentarismus fordern? Und praktisch: wird es möglich sein, die Begriffe „äußere“ und „innere“ Angelegenheit so zu trennen, daß keine Konflikte der Regierung mit dem Parlament entstehen, wenn die Regierung auswärtige Fragen selbständig behandelt? Ich fürchte, die englischen Beamten Egyptens, von denen in erster Linie die Ausarbeitung der neuen Form ausgegangen ist, täuschen sich in der Hoffnung, daß es ihnen gelungen sei, eine dem modernen Bedürfnis entsprechende Gesetzesregel zu formulieren. Die rein empirisch gefundene Lösung, die auf jede theoretische Durcharbeitung und Motivierung verzichtet, wird sich bald genug als eine Unzulänglichkeit erweisen. Denn die Korrektur der parlamentarischen Funktionen, auf die uns die moderne Staatspraxis hinweist, kann unmöglich in einer Degradation der Volksvertretungen gefunden werden, die begrifflich keiner Einschränkung ihres Wirkungskreises fähig sind, sondern nur in einem Ausbau des Abhängigkeitsverhältnisses zwischen Kammern und verantwortlichen Exekutivbeamten.

Digitized by Google

Jedenfalls wird es nützlich sein, die praktische Wirkung der neuen egyptischen Verfassungsform im Auge zu behalten.

Vergleicht man die einzelnen Paragraphen der neuen Gesetze mit den bisherigen, so zeigt sich Punkt für Punkt das deutliche Bestreben, aus dem bisherigen Scheinparlament eine wirkliche Volksvertretung zu machen.

Hervorgehoben sei, daß man das Vetorecht der Kammer gegenüber Gesetzesentwürfen der Regierung in eigenartiger Weise indirekt ausgedrückt hat. Formell soll es (von einem Ausnahmefall abgesehen) überhaupt nicht bestehen, aber für den Fall eines Dissenses zwischen Kammer und Regierung über die Fassung eines von der Regierung eingebrachten Gesetzesentwurfs ist eine vierfache Durchberatung vorgesehen: Die erste Kammerberatung erfolgt nach der Einbringung des Entwurfs; danach geht der Entwurf mit den Aenderungen der Kammer an den Ministerrat zurück; bleibt die Regierung bei ihrer Formulierung, so schickt sie den Entwurf zu wiederholter Beratung an die Kammer zurück; bleibt es dann bei der Divergenz, so wird eine besondere „Konferenz" zwischen dem Ministerrat und den als Kommission tagenden Kammermitgliedern angeordnet; kommt es dabei noch nicht zu einer Einigung, so hat die Regierung eine Frist von 14 Tagen ablaufen zu lassen und muß danach ihre Formulierung nochmals zur Beratung einbringen; bleibt auch dann die Meinungsverschiedenheit zwischen Kammer und Regierung bestehen, so ist die Regierung — abgesehen von der Möglichkeit einer Kammerauflösung — befugt, ihren Entwurf zum Gesetz zu machen, muß aber die Gründe solchen Vorgehens vor der Kammer ausdrücklich motivieren. Jeder Parlamentarier wird zugeben, daß, wenn das Volk am parlamentarischen Leben einigermaßen teilnimmt, auf diese Weise praktisch der Nutzeffekt eines Vetos erreicht sein dürfte Die Umgehung des formellen Vetorechts erklärt sich dadurch, daß in einem Land mit der besonderen wirtschaftlichen Konstellation Egyptens der Fall ins Auge gefaßt werden muß, daß die Mehrheit der Kammer eine Interessenvertretung einer kleinen Minorität darstellt, der die Regierung kein Mittel in die Hand geben darf, die Gesetzgebung lähmend einseitig zu beeinflussen.

Mehr wie irgend ein anderes Land stellt Egypten heute in seiner Gesamtheit mit seinen nahezu 12 Millionen Einwohnern ein großes kaufmännisches Unternehmen dar. Seine Volkswirtschaft und -Organisation ist fast ganz auf das Gelingen einer einzigen großen Unternehmung: der regelmäßigen jährlichen Produktion eines gewissen Quantums von Qualitäts-Rohbaumwolle abgestellt. Seine Wirtschaftspolitik (von der wiederum in höherem Maße wie anderwärts die ganze innere und äußere Kultur, die Handels- und Finanzpolitik beeinflußt wird) ist abhängig von der wechselnden Lage des Weltmarktes. Alle Maßnahmen der Regierung dienen unmittelbarer als in irgend einem anderen Land einer fortwährenden Spekulation auf einem einzigen Interessengebiet. Ein Parlament muß unter solchen Umständen vielmehr den Charakter eines Aufsichtsrates als den einer Ausgleichsinstanz für widerstreitende Interessen haben. Die Staatsleitung muß auch in Angelegenheiten der inneren Wirtschaftspolitik möglichst unabhängig sein.

Aus diesem Grunde sind auch in dem neuen Grundgesetz einige Themata der speziell egyptischen Wirtschaftsentfaltung kasuistisch hervorgehoben, deren gesetzliche Regelung vor die Kammer gebracht werden muß (Art. 18). Wenn für Bewilligung direkter Steuern im Gegensatz zur Behandlung von Gesetzesentwürfen auf diesen Gebieten ein unmittelbares Vetorecht der Kammer statuiert worden ist (Art. 17), so ist das geschehen, weil ein derartiges

Digitized by Google

Vetorecht von dem bisherigen loi organique auf dem Papier vorgesehen war und das in seiner Gesamtheit liberalere neue Gesetz dieses Minimum älterer Parlamentsgewalt natürlich in unverkürzter Bemessung übernehmen mußte.

Ein besonderer Artikel (20) zählt kasuistisch einzelne Punkte auf, die der Behandlung durch die Kammer entzogen sein sollen: Zivilliste, türkischer Tribut, Staatsschuldenverwaltung. Die beiden letzten Punkte berühren internationale Beziehungen Egyptens; ihre Aufführung muß, da diese Beziehungen allgemein der parlamentarischen Erörterung entzogen sind (Art. 9, Abs. 2, Art. 20), als überflüssig bezeichnet werden. Weshalb das Parlament sich nicht mit der Zivilliste befassen soll, bleibt unerfindlich. Diese Bestimmung kann nur als ein Rest des alten mohammedanischen absolutistischen Regimes angesehen werden, das in der Türkei heute überwunden ist.

Der zweite Absatz des Art. 20, der die Anstellungsverhältnisse der Beamten der Kammeringerenz entzieht, verrät noch mehr wie die erwähnten kasuistischen Aufzählungen einen ziemlich unbeholfenen Dilettantismus. In der vorliegenden Fassung sagt die Bestimmung für einen Staat, der auch nur einen Anfang von Ministerverantwortlichkeit kennt, wie er notwendig aus einer parlamentarischen Behandlung der Gesetzesentwürfe resultieren muß, etwas selbstverständliches. Ueberflüssiges in einem Verfassungsgesetz ist aber stets Quelle von Mißverständnissen und Auslegungsschwierigkeiten. Das Motiv für die Einfügung des Satzes ist die Furcht der Regierung vor parlamentarischer Kritik der Anstellung von Ausländern und einer Bevorzugung bez. Zurücksetzung von Mitgliedern gewisser egyptischer Parteien; also Furcht vor Erörterungen von allgemeinen prinzipiellen Fragen der inneren Politik und der Organisation des Beamtenapparates im besonderen. Natürlich irrt sich die Regierung, wenn sie glaubt, eine parlamentarische Kritik dieser Materien durch ein so naiv-äußerlich formuliertes Verhandlungsverbot, wie es der Art. 20, Abs. 2, enthält, ausschließen oder parlamentarisches Leben aufrecht halten zu können, wenn ein eventuelles Bedürfnis zu Erörterungen über prinzipielle Fragen der bezeichneten Art verboten sein soll.

Wie wenig staatsmännisch durchdacht das Verfassungsgesetz im einzelnen ist, zeigen auch die Artikel 25 ff., die Materien der Geschäftsordnung in das Gesetz einbeziehen, und andere Unklarheiten, die notwendig zu Interpretationszweifeln Anlaß geben müssen. So ist zwar in Art. 9 eine Auslegung des Begriffes „Gesetz" versucht, der bisher in Egypten keine technisch fest umgrenzte Bedeutung hatte [1]), allein, wie mir scheint, in unzulänglicher Weise. Der Begriff der „direkten Steuer" (Art. 17) hat in den allerletzten Jahren in Egypten zu Auslegungsschwierigkeiten Anlaß gegeben. Er ist, wie wir gesehen haben, für die Verfassung nicht unwichtig. Das Gesetz definiert ihn nicht. Die Regierung scheint sich darauf zu verlassen, daß die gerichtliche Interpretation des Begriffes, die jüngst in Steuerprozessen erfolgt ist, genüge, um künftige Zweifel auszuschließen [2]), was eine etwas seltsame Einschätzung der parlamentarischen Befugnisse bezeugen würde. Zu einer bedenklichen Quelle von Auslegungszweifeln kann auch Art. 11 werden, der das Recht, Initiativanträge zu stellen, der Kammer nicht zubilligt, wenn es sich um eine „loi constitutionelle" handelt. In Egypten ist, wie das Gesetz überhaupt, so auch insbesondere das Verfassungsgesetz bisher weder formal noch materiell von der autonomen ministeriellen Verfügung oder dem

1) Vgl. mein Staatsrecht a. a. O. S. 94.

2) Vgl. die Bemerkungen des großbritannischen Generalkonsuls Lord Kitchener in dessen Bericht an die großbritannische Regierung vom 21. Juli 1913, Parlamentary Papers, Egypt, No. 3, 1913, S. 3 f.

Digitized by Google

autokratischen „Dekret" des Khedive unterschieden worden. Wir haben es also mit einer recht unbeholfenen Formulierung des Gedankens zu tun, daß konstitutionelle Garantien in Egypten nur als ein Geschenk des Monarchen an sein Volk zustande kommen können. Man wird durch solche Kautelen die wachsende Demokratisierung der Landesregierung, zu der man selbst die Hand geboten hat, in Egypten ebenso wenig in Schranken halten können wie in der Türkei oder in zivilisierteren Ländern. Als ein Ventil für Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Kammer ist vorläufig im Art. 51 ein besonderer allerhöchster Gerichtshof vorgesehen, der über Fragen der Interpretation des neuen Grundgesetzes entscheiden soll.

Der zweite Teil des Gesetzes, der die egyptischen Provinziallandtage reorganisiert, und das Wahlgesetz bringen viele neue Bestimmungen, von denen einige recht interessante gesetzgeberische Versuche darstellen, aber nur verständlich wären, wenn die eigenartigen egyptischen Verhältnisse und Bedürfnisse im einzelnen in Betracht gezogen würden. Das kann hier nicht die Aufgabe sein [1]).

Der Erlaß der neuen Verfassungsgesetze wirft ein willkommenes Licht auf die angebliche staatsrechtliche Gebundenheit Egyptens an die Türkei.

Nach der wenigstens in Frankreich und Deutschland bis heute herrschenden Ansicht ist der Umfang der staatlichen Selbständigkeit Egyptens in erster Linie abhängig von Firmanen (Erlässen), in denen türkische Sultane den Wesiren und Khediven Egyptens als ihren Statthaltern eine genau umschriebene Summe von Regierungsrechten zugemessen haben. Nach dem Wortlaut der Firmane wäre die Selbständigkeit Egyptens eine sehr geringe: das Land müßte als türkische Provinz mit einer recht beschränkten Autonomie charakterisiert werden. Das ist denn auch die staatsrechtliche Definition, auf welche die meisten Deutungsversuche der Stellung Egyptens hinauslaufen.

Demgegenüber habe ich wiederholt mich bemüht zu zeigen und habe darauf hingewiesen, daß die Bestimmungen jener türkischen Firmane leere Formalien darstellen, wie sie dem orientalischen Recht eigentümlich sind; daß die staatsrechtliche Stellung Egyptens vielmehr aus den geltenden öffentlichen Rechtszuständen zu entnehmen ist, und daß hieraus sich wohl eine vielfache völkerrechtliche und politische Gebundenheit Egyptens fremden Ländern, unter anderen der Türkei gegenüber, ergibt, aber nicht eine innerstaatliche Abhängigkeit von türkischer Regierungsgewalt [2]). Die Definition der staatsrechtlichen Lage Egyptens wird bei der Neuregelung der durch internationale Verträge gesicherten Rechte christlicher Staaten in Egypten, die in naher oder nächster Zeit bevorsteht, eine Rolle spielen. Es ist klar, daß diejenige fremde Diplomatie, die bei den kommenden Verhandlungen sich von vornherein auf den faktisch geltenden Rechtszustand zu stellen vermag, im Vorteil sein wird. Auf diesem Standpunkt wird sicherlich die englische Diplomatie stehen, weil sie am besten orientiert ist und vor allem, weil es bis heute keine einzige rein staatsrechtliche Untersuchung des egyptischen Problems in englischer Sprache gibt, also dem englischen

1) Das egyptische Verfassungsrecht wird voraussichtlich in allernächster Zeit eine weitere bedeutsame, die ganze zivilisierte Welt interessierende Wandlung durchmachen. Eine ausführliche Behandlung an dieser Stelle ist für einen der nächsten Jahrgänge vorgesehen.

2) Vgl. mein Staatsrecht Egyptens; ferner meinen Aufsatz „Die staatsrechtliche Stellung des Sudan", Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1912, und den oben zitierten Aufsatz über Neutralität und Intervention in den letzten Türkenkriegen.

Digitized by Google

Praktiker, der die fremdsprachigen Abhandlungen über das Staatsrecht Egyptens nicht beachtet, keinerlei theoretische Spekulationen in die Hand gegeben werden, die ihn von einer unbefangenen Würdigung der bestehenden Zustände abhalten könnten [1]). Die einfache Tatsache, daß Egypten sich seine Verfassung ganz selbständig ausgebaut hat, beleuchtet nun den geltenden staatsrechtlichen Zustand in sehr erwünschter Weise. Sie gestattet eine in dieser Richtung unmittelbar schlüssige Argumentation.

Zu den Kompetenzen des neuen Parlaments gehört — darüber ist kein Zweifel — die aktive Mitwirkung bei Gesetzen, die etwa zum Schutz der Sicherheit und Ruhe im Inneren notwendig werden sollten. Diese gewiß nicht ganz gleichgültige Tätigkeit, die in modernen Staaten einen recht wesentlichen Teil der Regierungspflichten ausmacht, war bisher in Egypten formell nicht nur parlamentarischer Mitwirkung, sondern überhaupt egyptischer Eigenmacht entzogen. Noch im letzten Firman von 1892 hatte sich der Sultan diese Tätigkeit vorbehalten. Die französische und deutsche Theorie nahm das als geltendes Recht an und argumentierte, daß infolgedessen die einschlägigen türkischen Gesetze von 1830 und 1856 für Egypten maßgebend seien [2]). Inzwischen ist seit der türkischen Verfassung von 1908 dem Sultan die gesetzgebende Gewalt in dieser Hinsicht genommen: er ist für die gesamte Gesetzgebung an das neue türkische Parlament gebunden worden. Anzunehmen, daß infolgedessen nach 1908 das türkische Parlament, in dem Egypten nicht vertreten ist, eine Gewalt über Egypten bekommen habe, oder daß dem Sultan auf Grund seiner ehemaligen absoluten Herrschergewalt das ausschließliche Polizeigesetzgebungsrecht in Egypten bis heute weiter zustehe und vom Khedive nur als Beamten des Sultans ausgeübt werde, schien mir gleich unsinnig. Ich habe deshalb darin, daß die Entwicklung der politischen Staatsform 1908 in beiden Ländern verschiedene Wege gehen konnte, einen Beleg für meine Ansicht gefunden, daß die egyptische Regierung schon 1908 eine den Firmanen direkt widersprechende eigene Hoheitsgewalt besaß und ausübte. Diese Ansicht ist nun dadurch bestätigt, daß in Egypten eine neue parlamentarische Teilnahme an der Ausübung der höchsten Gewalt eingerichtet worden ist. Die formelle Oberhoheit des Sultans ist in einem der wichtigsten Punkte jetzt ebenso formell und mit größtmöglicher Deutlichkeit ausgeschaltet.

Daß über diese formelle Aenderung mit der türkischen Regierung gar nicht verhandelt worden ist und kein türkischer Protest erfolgte, beweist, wie vollkommen die Loslösung Egyptens aus dem inneren Verbande des ottomanischen Reiches ungeachtet der entgegenstehenden Firmanworte tatsächlich längst vollzogen war. Wenn in Egypten in Zukunft noch in irgendeiner Angelegenheit der inneren Staatsordnung auf türkische Bestimmungen Rücksicht genommen werden sollte, so wird das nicht verfassungsrechtlich notwendige Unterordnung unter türkische Gesetzgebung, sondern lediglich eine aus praktischen (politischen) Gründen

---

1) In Deutschland kann man sich nicht befreien von der als Doktorarbeit gewiß hervorragenden, aber in vielen Punkten doch recht unzulänglichen, überdies heute veralteten Schrift des Freiherrn von Grünau „Die staats- und völkerrechtliche Stellung Egyptens", 1903. Auch ein unglaublich oberflächliches ganz unbrauchbares Schriftchen von Sayur, „Grundzüge des egyptischen Staatsrechts", Sonderabdruck aus Kohlers Zeitschrift für Völkerrecht usw. B. III (1909), finde ich zitiert. Meiner Auffassung gegenüber glaubt man immer noch auf alte Paragraphen pochen zu können und übersieht neuere Gesetzmäßigkeit, die, wenn auch nur gewohnheitsrechtlich, ältere Regelung überwunden hat; oder man beruft sich auf formelle Argumente, wie etwa, daß die Türkei keine Konsuln in Egypten unterhält, oder daß die fremden diplomatischen Vertreter in Egypten Agenten und Generalkonsuln heißen, als ob wirklich Namen und Formeln die staats- und völkerrechtliche Stellung eines Landes ausmachten, und der politische Typus „Staat" nur dann gegeben sei, wenn die für ihn schulmäßig festgestellten Attribute äußerlich greifbar sich präsentieren.

2) Vgl. mein Staatsrecht Egyptens, S. 92 f.

Digitized by Google

erwünschte Anpassung an Gesetze eines fremden Staates bedeuten. Ich denke, dieser Argumentation gegenüber werden selbst blinde Vertreter eines legitimen türkischen Ingerenzrechtes in Egypten etwas nüchterner urteilen: türkischer zu sein wie die Egypter selbst wird jedenfalls dem westeuropäischen formalistischen Theoretiker bei den beteiligten Orientalen weder Verständnis noch Sympathie gewinnen; denn mehr noch wie der extremste Positivist Westeuropas ist der orientalische Jurist ein überzeugter Vertreter des gegenwärtig faktisch geltenden Rechtszustandes, weil ihm, viel unmittelbarer wie uns, stets der Zustand als Recht gilt, dem durch die Macht eine Gewähr der Dauer gegeben ist. Allerdings verbirgt sich diese Auffassung bei dem Orientalen gern hinter genau entgegengesetzten Formeln und Floskeln; und das kann den Westeuropäer, der nicht gewohnt ist, hinter dem geschriebenen Wortlaut der Gesetze einen widersprechenden Regelinhalt zu vermuten, leicht irre führen.

Die Zugehörigkeit Egyptens zum Kalifat wird durch seine staatsrechtliche Selbständigkeit nicht berührt. Das Kalifat ist allerdings auch ein politischer und nicht, wie vielfach in Europa angenommen wird, ein kirchlicher Begriff. Aber mit unserem modernen Staat und unserer Vorstellung staatlicher Selbständigkeit (Souveränität) oder Abhängigkeit hat die spezifisch mohammedanische durchaus eigenartige Idee des Kalifats nicht das mindeste gemein. Es ist eine Fiktion, ein politischer Traum, eine Theorie von ebenso großer Anpassungsfähigkeit an reale wie an irreale politische Grundlagen, für die sich in unserer westeuropäischen Anschauung vom unbedingt real fundierten und organisierten Staat kein Aequivalent findet. Es wäre eine vollkommene Verkennung der langsam aber konsequent dem modernen Staatsleben entgegenwachsenden Entwicklung Egyptens, wenn man sich dieses Land als durch das Kalifat staatsrechtlich gebunden vorstellen wollte. So gut wie die türkische mußte die egyptische Verfassung den Begriff des Kalifats ignorieren.

Text der neuen Gesetze.

I. Loi organique d'Egypte.

NOUS, Khédive d'Égypte,

Attendu que c'est notre désir de doter notre pays d'un système éclairé de gouvernement qui, tout en assurant une bonne administration, la protection de la liberté individuelle et le développement du progrès et de la civilisation, soit spécialement adapté à ce pays;

Attendu qu'un pareil résultat ne peut être obtenu que par la coopération loyale de toutes les classes et la coordination de tous les intérêts en vue du développement calme et réfléchi d'un système de gouvernement qui, sans être une servile imitation des méthodes occidentales, soit capable de favoriser la prospérité du peuple égyptien;

Et attendu que c'est par conséquent notre intention d'introduire des amendements à la Loi organique dans le but d'améliorer notre système législatif, en substituant aux Lois organiques actuelles des lois qui tendent à la fusion en une seule assemblée du Conseil législatif et de l'Assemblée générale, à l'adoption d'un mode d'élection plus large et plus rationnel, à l'augmentation du nombre des représentants appelés à participer à l'exercice du pouvoir législatif, à l'attribution à l'Assemblée nouvelle des pouvoirs actuellement conférés au Conseil législatif et à l'Assemblée générale et à l'organisation d'une procédure de consultation et d'initiative qui permettra à notre Gouvernement de mieux profiter des avis et des suggestions de cette Assemblée nouvelle en ce qui concerne la direction des affaires intérieures de l'Égypte,

Décrétons:

Titre I.

Article 1er. Il est institué:

1. Une assemblée législative;

2. Un conseil provincial dans chaque moudirieh.

Titre II. — De la Composition de l'Assemblée législative.

Art. 2. L'Assemblée législative se compose de membres de droit, de membres élus et de membres nommés.

Les Ministres sont membres de droit.

Les membres élus sont au nombre de soixante-six, dont l'un est ensuite élu par l'Assemblée aux fonctions de Vice-Président. L'élection de ces membres se fera dans les formes et conditions prescrites par la Loi électorale.

Les membres nommés sont au nombre de dix-sept, savoir, un Président, un Vice-Président et quinze membres destinés à assurer la représen-

Digitized by Google

tation des minorités et des intérêts non répresentés par la fraction élective de l'Assemblée.

Les membres élus et les membres nommés ont droit à une indemnité.

Un décret rendu sur la proposition de notre Conseil des Ministres établira la composition de l'Assemblée législative à la suite de l'élection.

Art. 3. Les sièges des membres élus sont répartis comme suit: —

Le Caire	4
Alexandrie	3
Gharbieh	7
Menoufieh	5
Dakahlieh	5
Béhéra	5
Charkieh	5
Galioubieh	3
Guizeh	3
Béni-Souef	2
Fayoum	3
Minia	4
Assiout	5
Guirgua	4
Kéna	4
Assouan	1
Port-Saïd et Ismaïlia	1
Suez	1
Damïette	1

Les quinze membres à nommer par le Gouvernement seront choisis de manière à assurer aux différentes classes de la population un minimum de représentation dans l'Assemblée conformément au tableau suivant: —

Coptes	4
Arabes Bédouins	3
Commerçants	2
Médecins	2
Ingénieurs	1
Représentants de l'éducation générale ou religieuse	2
Représentants de municipalités	1

Art. 4. Le mandat des membres élus ou nommés de l'Assemblée législative a une durée de six années. Les membres élus et nommés sont respectivement renouvelés par tiers tous les deux ans.

Art. 5. Les membres de l'Assemblée législative devront, dès la première séance, et avant d'exercer leurs fonctions, prêter serment de fidélité à notre personne et d'obéissance aux lois du pays.

Art. 6. En dehors des cas de déchéance prévus par la Loi électorale, les membres de l'Assemblée ne pourront être révoqués de leurs fonctions que par décret rendu sur la proposition de notre Conseil des Ministres à la suite d'une délibération prise par l'Assemblée à la majorité de trois quarts des voix.

Art. 7. En cas de vacance d'un siège de l'Assemblée, il sera procédé, au plus tard dans un délai de trois mois, à une nouvelle élection ou à la nomination d'un nouveau membre, selon les cas. Le mandat du nouveau membre ne durera que jusqu'à l'expiration du mandat de celui qu'il remplace.

Art. 8. La dissolution de l'Assemblée législative peut être prononcée par nous à tout moment par décret rendu sur la proposition de notre Conseil des Ministres.

En cas de dissolution, les nouvelles nominations et élections devront avoir lieu dans un délai de trois mois.

La désignation des membres sortants lors du premier et du second renouvellement partiel de la nouvelle Assemblée se fera par le tirage au sort.

Ces renouvellements partiels auront toujours lieu au mois de janvier qui suivra l'exspiration du délai de deux ans fixé par l'article 4.

Titre III. — Pouvoirs et Attributions de l'Assemblée législative.

Art. 9. Aucune loi ne sera promulguée sans avoir été préalablement présentée pour avis à l'Assemblée législative.

Sera considérée comme loi toute disposition relative aux affaires intérieures de l'Égypte et touchant à l'organisation des pouvoirs dans l'État ou statuant par mesure générale sur les droits civils ou politiques de ses habitants, ainsi que tout décret portant règlement d'administration publique.

Toute autre disposition pourra être prise en vertu d'un décret promulgué par nous, sur l'avis conforme de notre Conseil des Ministres.

Art. 10. Aucune loi, aucun décret, ne peut être promulgué sans avoir été contresigné par le Président du Conseil des Ministres et les Ministres compétents.

Art. 11. L'Assemblée jouira du droit d'initiative, en matière législative, sauf en ce qui concerne les lois constitutionnelles.

Quand l'Assemblée aura été saisie par un ou plusieurs de ses membres d'une proposition de loi, elle décidera en séance publique s'il y a lieu ou non de la prendre en considération.

En cas de prise en considération, le texte proposé sera soumis à une commission et ensuite examiné par l'Assemblée réunie en comité. En cas d'approbation, le projet sera transmis au Conseil des Ministres.

Si le Conseil l'approuve, il le retourne à l'Assemblée avec ou sans amendements pour qu'il y soit procédé dans les formes ordinaires. Dans le cas contraire, le Conseil des Ministres notifiera à l'Assemblée les motifs de sa décision. Ces motifs ne pourront donner lieu à aucune discussion.

En aucun cas, le projet ne peut être discuté par l'Assemblée en séance publique, sans avoir été approuvé au préalable par le Conseil des Ministres.

Art. 12. Quand l'Assemblée législative est saisie par le Gouvernement d'un projet de loi, elle peut soit l'accepter purement et simplement, soit l'amender, soit le rejeter.

Art. 13. Si le Gouvernement ne partage pas l'avis de l'Assemblée, il retournera le projet accompagné d'un exposé de sa manière de voir.

L'Assemblée pourra discuter les explications du Gouvernement, et si elle ne se rallie pas à sa manière de voir, une conférence aura lieu entre le Conseil des Ministres et l'Assemblée réunie en comité.

Art. 14. Si la conférence n'aboutit pas à un accord, l'examen du projet de loi à l'étude sera

Digitized by Google

ajourné pour une période de quinze jours. A l'expiration de cette période le projet sera soumis à nouveau à l'Assemblée dans sa forme originaire ou avec les remaniements que le Gouvernement aura jugé utile d'y apporter, sans qu'il puisse s'écarter du principe du projet primitif ou de celui des amendements qui y ont été introduits.

Art. 15. Si, après l'ajournement prévu à l'article 14, le désaccord subsiste entre l'Assemblée et le Gouvernement, ce dernier aura la faculté ou de dissoudre l'Assemblée ou de promulguer la loi dans la forme par lui proposée en dernier lieu ou avec les modifications qu'il aura jugé utile d'accepter.

Le Gouvernement notifiera à l'Assemblée les motifs qui l'auront porté à passer outre à l'avis de l'Assemblée.

Art. 16. En cas de dissolution de l'Assemblée législative par suite de la persistance du désaccord entre le Gouvernement et l'Assemblée, ainsi qu'il est prévu à l'article 15, le projet de loi qui aura donné lieu à ce désaccord sera, s'il y a lieu, soumis à la nouvelle Assemblée à sa premiere session, et aura la priorité sur toutes autres questions sauf le budget.

Le projet ainsi soumis sera considéré comme un nouveau projet de loi et sera examiné dans les formes ordinaires.

Art. 17. Nul impôt nouveau, direct, foncier ou personnel ne peut être établi en Égypte sans avoir été discuté et voté par l'Assemblée législative.

Art. 18. L'Assemblée législative doit être consultée pour avis:

1. Sur tout emprunt public;

2. Sur tout projet général intéressant plusieurs provinces pour la construction ou la suppression de canaux, de drains, ou de lignes de chemin de fer;

3. Sur la classification générale des terres du pays au point de vue de l'impôt foncier.

Le Gouvernement devra faire connaître à l'Assemblée les motifs pour lesquels, le cas échéant, il n'aurait pas tenu compte de son avis.

Art. 19. L'Assemblée législative émet des avis ou des voeux soit sur la demande du Gouvernement relativement aux questions et projets soumis à son examen, soit spontanément.

Les matières sur lesquelles l'Assemblée peut émettre des avis et des voeux spontanés, en ce qui concerne les affaires intérieures de l'Égypte, sont les matières économiques, administratives ou financières.

Le Gouvernement devra faire connaître à l'Assemblée les motifs pour lesquels, le cas échéant, il n'aurait pas tenu compte de l'avis ou du voeu exprimé par elle.

Art. 20. Ne peuvent être l'objet d'aucune décision, discussion, observation ou voeu: le service de la Liste civile, celui du Tribut, de la Dette publique et d'une manière générale les charges et obligations résultant de la Loi de Liquidation ou des accords internationaux ainsi que les questions intéressant les Puissances étrangères et les relations de l'Égypte avec celles.

Échappent également à la compétence de l'Assemblée les questions relatives à la nomination, promotion, transfert, poursuite ou licenciement d'un fonctionnaire de l'État, ou de tout agent chargé d'un service public ainsi que toute autre mesure intéressant individuellement un fonctionnaire ou un agent.

Art. 21. Toute délibération prise par l'Assemblée législative en dehors des conditions de la présente loi est nulle et de nul effet.

Art. 22. Le budget général des recettes et des dépenses doit être communiqué à l'Assemblée législative quarante jours au moins avant la clôture de l'année budgétaire.

L'Assemblée législative pourra émettre des avis, des observations ou des voeux sur chacun des chapitres du budget, à l'exception de ceux se référant aux questions énoncées à l'article 20.

Ces avis, observations ou voeux seront transmis au Ministre des Finances, qui devra, le cas échéant, motiver le rejet des propositions de l'Assemblée.

L'Assemblée législative a le droit de discuter les explications ainsi fournies et de formuler de nouvelles observations.

Art. 23. En tous cas le budgt sera rendu exécutoire par décret pris sur la proposition de notre Conseil des Ministres au plus tard cinq jours avant la fin de l'année budgétaire.

Dans le mois qui suit la publication du budget, le Ministère des Finances devra fournir à l'Assemblée législative des explications sur toutes les nouvelles observations dont il n'a pas été tenu compte.

Art. 24. Le compte général de l'Administration des Finances rendu pour l'exercice écoulé sera présenté chaque année à l'Assemblée législative pour avis, observations ou voeux, au moins quatre mois avant la présentation du nouveau budget.

Art. 25. Tout Égyptien peut nous adresser une pétition.

Les pétitions envoyées au Président de l'Assemblée législative seront, après examen par l'Assemblée, rejetées ou prises en considération.

Les pétitions prises en considération sont envoyées, pour telles suites que de droit, au Ministre compétent, qui devra informer l'Assemblée de la suite donnée.

Art. 26. Toute pétition ayant pour objet des droits ou des intérêts personnels sera rejetée si elle ressort de la compétence des tribunaux, ou si elle n'a été préalablement adressée à l'autorité administrative compétente.

Art. 27. Les membres de l'Assemblée législative auront la faculté de poser aux Ministres des questions touchant des matières administratives d'intérêt général, sous les conditions suivantes: —

1. Ils devront remettre par écrit au secrétariat de l'Assemblée législative un préavis de cinq jours au moins, contenant le texte intégral de la question.

Toutefois, en cas d'urgence, et avec l'approbation du Président de l'Assemblée et du Ministre intéressé, une question pourra être posée par préavis écrit de vingt-quatre heures.

2. Le Président de l'Assemblée législative, assisté de deux Vice-Présidents, rejettera ou renverra pour être modifiée toute question qu'il esti-

Digitized by Google

mera contenir des expressions inconvenantes ou des attaques personnelles ou être de nature à provoquer des animosités entre les divers éléments de la population ainsi que toute question ayant trait aux relations et aux arrangements avec les Puissances.

Art. 28. Les Ministres ou leurs représentants répondront aux questions ainsi posées; ils auront néanmoins la faculté de ne pas répondre à une question s'ils jugent que l'intérêt public s'y oppose.

Art. 29. Les réponses des Ministres ou de leurs représentants ne pourront faire l'objet d'aucune discussion. Toutefois, les membres de l'Assemblée auront avec l'approbation du Président le droit de poser des questions complémentaires en vue seulement d'élucider les points, qui auraient pu être soulevés par la réponse ministérielle.

Titre IV. — Fonctionnement de l'Assemblée législative.

Art. 30. L'Assemblée législative se réunit le 1er novembre de chaque année et prolonge sa session jusqu'à la fin de mai de l'année suivante.

Elle peut, en outre, être convoquée par Nous toutes les fois que les circonstances nécessiteront sa réunion.

Dans tous les cas, les sessions ordinaires ou extraordinaires ne peuvent être closes qu'après que l'Assemblée législative aura communiqué au Gouvernement son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises.

Art. 31. Les Ministres pourront se faire assister ou représenter dans les questions spéciales par de hauts fonctionnaires de leur département ministériel.

Art. 32. Les séances de l'Assemblée législative sont publiques dans les conditions fixées par un règlement intérieur arrêté à cet effet par l'Assemblée.

Les conférences avec le Conseil des Ministres ainsi que les réunions de l'Assemblée en comité ne sont pas publiques.

Art. 33. L'Assemblée législative ne peut délibérer valablement que si les deux tiers au moins de ses membres, non compris ceux en congé régulier, assistent à la délibération.

Hors les cas où la majorité des trois quarts est requise, les délibérations sont prises à la majorité des voix.

En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Le vote ne peut être émis par mandataire. Il doit être public, à moins que l'Assemblée ne décide dans l'intérêt public qu'il aura lieu au scrutin secret.

Art. 34. Le Président de l'Assemblée législative nomme les employés formant le personnel nécessaire pour l'expédition des affaires de l'Assemblée.

Titre V. — Attributions des Conseils provinciaux.

Art. 35. — (a.) Le Conseil provincial pourra voter les contributions temporaires dans la moudirieh destinées à des dépenses d'utilité publique, y compris celles de l'enseignement.

Il pourra affecter à l'enseignement la totalité de ces contributions.

Jusqu'à concurrence de 5 pour cent du montant intégral de l'impôt foncier dans la moudirieh, la décision du Conseil, tant pour l'imposition que pour l'affectation, sera définitive et fera l'objet d'un décret.

Dans le cas où le Conseil dépasserait cette limite, sa décision, en ce qui concerne le surplus, ne sera définitive qu'autant qu'elle aura été approuvée par le Gouvernement et sanctionnée par décret.

Les règles concernant les deniers publics seront applicables à la perception, à la garde et à l'emploi du produit des contributions dont il s'agit.

Le Conseil aura le droit de contrôler l'emploi de toute la partie de ce produit dont il n'aura pas disposé directement, soit en vertu de la présente loi, soit en vertu de toute autre loi.

(b.) En dehors des prévisions du budget annuel, qui sera voté par le Conseil, pour une période de douze mois, à partir du 1er janvier, et approuvé par le Ministre de l'Intérieur, aucun payement sur les fonds destinés à être employés directement par le Conseil ne sera effectuée sans une autorisation spéciale du Ministre de l'Intérieur.

(c). Il appartient au Ministère des Finances d'inspecter et de vérifier la comptabilité des Conseils provinciaux.

(d.) Le Conseil peut, par l'organe de son Président, demander aux services publics de la moudirieh, tous renseignements et informations ayant trait aux travaux de sa compétence.

Art. 36. Indépendamment des attributions à lui conférées par disposition formelle de la présente loi ou de toute autre loi, le Conseil peut être consulté par le moudir ou par tout Ministre sur toute question au sujet de laquelle le moudir ou le Ministre juge utile de prendre son avis. Le Conseil peut en outre soumettre spontanément au moudir, ou par l'entremise de ce dernier, à tout Ministre ou au Conseil des Ministres, des voeux sur les besoins généraux de la province et notamment en matière d'agriculture, d'irrigation, de voies de communication, de sécurité publique, d'hygiène publique et d'enseignement.

Toutefois:

(a.) Le Conseil provincial est incompétent pour connaître de toute question rentrant dans les attributions des commissions locales ou des commissions locales mixtes établies dans la moudirieh.

(b.) Le Conseil provincial ne peut délibérer sur la nomination, le transfert, la discipline ou le licenciement des fonctionnaires du Gouvernement.

Art. 37.—1. L'avis préalable du Conseil provincial est nécessaire dans les questions suivantes: —

(1.) Changement des limites de la moudirieh;

(2.) Création ou suppression d'une commission locale dans la circonscription de la moudirieh;

(3.) Création, transfert ou suppression d'écoles ou hôpitaux gouvernementaux ainsi que de cimetières publics;

(4.) Achat, vente, échange, construction, réparation ou changement de destination des bâti-

ments et immeubles appartenant à l'État dans la moudirieh;

(5.) Application d'une loi à un bandar ou village de la moudirieh ou cessation d'une telle application;

(6.) Réglementation de l'application d'une loi dans un bandar ou village de la moudirieh;

(7.) Changement de circonscriptions administratives et judiciaires dans la moudirieh;

(8.) Changement des limites des bandars ou des villages; création de nouveaux villages; suppression des villages existant dans la moudirieh;

(9.) Construction de chemins de fer agricoles dans la moudirieh et fixation de leur tracé;

(10.) Octroi de concessions dans la moudirieh, soit à des sociétés, soit à des particuliers.

2. L'avis conforme du Conseil provincial est obligatoire dans les questions suivantes avant d'être l'objet d'une mesure quelconque d'exécution: —

(a.) Promulgation, modification ou abrogation d'un règlement local par le moudir, soit pour tout ou partie de la moudirieh, soit pour certains bandars ou villages de la moudirieh;

(b.) Application d'un arrêté ou d'un règlement à un bandar ou village ou cessation d'une telle application;

(c.) Réglementation de l'application d'un arrêté ou d'un règlement dans un bandar ou village de la moudirieh.

Toutefois, les dispositions des alinéas (a), (b), (c), ci-dessus ne seront pas applicables aux arrêtés et règlements provisoires pris ou rendus applicables en cas d'épidémie ou en d'autres circonstances ayant un caractère d'urgence. Dans ce cas, le moudir doit, à la première réunion du Conseil, mettre celui-ci au courant des motifs pour lesquels il aura été passé outre à son avis. De même, lesdites dispositions ne seront pas applicables aux questions rentrant dans la compétence d'une commission locale ou d'une commission locale mixte de la moudirieh ni aux mesures prescrites par une loi sur laquelle l'Assemblée législative aura donné son avis.

Art. 38. Sera soumis, pour avis, au Conseil provincial le programme annuel du Ministère des Travaux publics, concernant les matières suivantes :—

(a.) Création de canaux et drains publics;

(b.) Curage de canaux et drains publics.

Au cas où le Ministère des Travaux publics jugerait nécessaire d'apporter une modification quelconque à la délibération du Conseil provincial, il doit consulter le Conseil sur cette modification.

(c.) Rotation d'irrigations pendant l'étiage.

Toutefois, le fait de soumettre au Conseil le programme des rotations ne portera aucune atteinte au droit du Ministère des Travaux publics et de ses agents de modifier l'ordre des rotations, en cas d'urgence, sans demander préalablement l'avis du Conseil provincial. Dans ce cas, le Conseil, dans sa première réunion, doit être informé des raisons qui ont motivé la modification.

Art. 39. Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, aucune foire ni aucun marché ne sera tenu dans un endroit quelconque de la moudirieh où il n'était pas tenu périodiquement avant cette date, à moins d'une autorisation préalablement donnée par la moudirieh, après l'avis conforme du Conseil provincial.

Les foires et marchés tenus en contravention des dispositions du présent article seront fermés administrativement par le moudir.

Toutefois:

(a.) Le présent article ne sera pas applicable aux marchés qui seront établis, en vertu d'une concession accordée avant l'entrée en vigueur de la présente loi;

(b.) Aucune autorisation ne pourra être accordée, en vertu du présent article, contrairement aux stipulations d'une concession déjà donnée;

(c.) Aucune autorisation accordée en vertu du présent article ne dispensera de l'obligation de se conformer à tous règlements sanitaires ou autres en vigueur sur les foires ou marchés.

Art. 40. — (a.) Le Conseil provincial fixera, sous réserve de l'approbation du Ministère de l'Intérieur, le nombre des ghaffirs nécessaires à la garde de chaque bandar ou village dans la moudirieh, autres que ceux dotés d'une commission locale ou d'une commission locale mixte; il déterminera en outre les différentes classes de ghaffirs;

(b.) Le Conseil fixera, dans les mêmes conditions, les salaires des ghaffirs, en tenant compte du taux des salaires en cours dans les différentes parties de la moudirieh;

(c.) Si, avant le 1er janvier de chaque année, le Conseil n'a pas modifié le nombre des ghaffirs dans un bandar ou un village quelconque, ou le taux de leurs salaires, le nombre des ghaffirs employés dans le bandar ou village ainsi que le taux de leurs salaires resteront les mêmes que ceux de l'année précédente.

Toutefois, le Ministre de l'Intérieur pourra, après avoir pris l'avis du Conseil, augmenter le nombre des ghaffirs dans un bandar ou village quelconque, si l'augmentation lui paraît nécessaire dans l'intérêt de la sécurité publique.

(d.) Il sera institué annuellement un comité du Conseil provincial, qui statuera souverainement sur les réclamations formulées contre la répartition faite entre les habitations des sommes nécessaires pour le maintien des ghaffirs dans un bandar ou village, autre que ceux dotés d'une commission locale ou d'une commission locale mixte.

Art. 41. — 1. Le Conseil provincial aura les attributions suivantes, en ce qui concerne les ezbehs: —

(a.) Aucune ezbeh ne sera construite dans une province sans autorisation préalable de la moudirieh, donnée sur l'avis conforme du Conse provincial.

Le Conseil prendra en considération: la superficie des terrains qui appartiennent au pétitionnaire dans le lieu où l'ezbeh doit être construite, le nombre des personnes employées à la culture de ces terrains, la distance entre lesdits terrains et tout village ou toute autre localité où l'on pourrait trouver un logement, et la possi-

Digitized by Google

bilité d'assurer, d'une manière satisfaisante, le service de gardiennage de l'ezbeh, sans dépense excessive.

Les demandes d'autorisation pour la construction d'une ezbeh, doivent être accompagnées d'un plan de la situation des lieux, d'un plan des constructions et de tous autres renseignements utiles pour permettre au Conseil de prendre une décision conformément aux dispositions du présent article.

(b.) Le Conseil pourra toujours décider la démolition d'une ezbeh, même autorisée, si elle sert habituellement de refuge à des personnes de mauvaise conduite ou si des malfaiteurs y trouvent asile;

(c.) Le Conseil pourra décider la démolition de toute ezbeh qui aura été construite sans autorisation, soit avant, soit après l'entrée en vigueur de la présente loi, si l'organisation du service de gardiennage est trop difficile ou trop coûteuse par rapport au nombre de ses habitants et à leurs conditions d'existence.

Toutefois:

(a.) Aucune décision ne sera prise en vertu des alinéas (b) et (c) de cet article, avant que le propriétaire de l'ezbeh n'ait été préalablement invité à se faire entendre par le Conseil ou par devant un comité du Conseil, et sous réserve de l'approbation du Conseil des Ministres;

(b.) Aucune autorisation ne devra être donnée pour la construction d'une ezbeh située à moins de 100 mètres de la digue du Nil, ou d'un canal public, ou d'un drain public, ou d'un cimetière, ou à moins de 300 mètres d'un birket se trouvant au nord de l'emplacement proposé pour l'ezbeh, ou à moins de 200 mètres d'un autre birket quelconque;

(c.) Tout refus d'autorisation sera susceptible de recours devant le Ministre de l'Intérieur.

2. Si l'on a construit ou si l'on entreprend de construire une ezbeh sans autorisation du moudir ou du Ministre de l'Intérieur, en cas de recours, l'administration pourra procéder à la démolition de l'ezbeh, avant son achèvement ou dans les six mois de cet achèvement.

Le moudir fera procéder à la démolition par voie administrative. Les frais de démolition seront recouvrés du propriétaire de l'ezbeh ou du propriétaire des terrains sur lesquels l'ezbeh était en cours de construction dans les formes prescrites par le décret du 25 mars, 1880.

Art. 42. En plus du développement de l'enseignement élémentaire (y compris l'enseignement agricole et celui des métiers manuels), il appartient au Conseil de veiller au développement dans la moudirieh de l'instruction, dans toutes ses branches et degrés, de la manière suivante: —

(a.) Il pourra décider la création ou l'acquisition d'écoles dans la moudirieh et en assurer la direction, et aura à cet effet tous les pouvoirs nécessaires;

(b.) Indépendamment des écoles ainsi créées ou acquises, le conseil pourra également assumer la gestion de toute autre école dans la moudirieh et en assurer la direction, pourvu que l'affectation des locaux aux besoins de l'enseignement soit garantie d'une façon permanente et que la gestion effective de l'école lui soit assurée par des conditions stipulées dans l'acte de transfert;

(c.) Afin d'établir un système uniforme dans toute la moudirieh, le Conseil pourra édicter des règlements et programmes pour la direction des écoles de diverses catégories, outre celles créées, acquises ou gérées conformément au paragraphe précédent; il pourra conférer le titre d' „Ecoles reconnues" aux écoles dont la direction se conformera auxdits règlements et dont les propriétaires ou gérants se soumettront aux conditions arrêtées à cet effet.

(d.) Il pourra s'adjoindre quatre personnes, au maximum, choisies parmi celles qui s'intéressent particulièrement à l'enseignement dans la moudirieh, lesquelles assisteront, avec voix consultative, aux séances du Conseil réuni pour se prononcer sur des questions se rattachant à l'enseignement, et, dans le cas d'institution d'un comité pour l'enseignement, elles en seront membres de plein droit.

Le mandat desdites personnes sera de deux ans; il est renouvelable;

(e.) Le Conseil pourra instituer, en les composant de membres pris dans son sein ou parmi les personnes qui s'intéressent à l'instruction dans la moudirieh, des comités qui seront chargés, chacun, de la gestion d'une ou de plusieurs écoles et dont il définira, lui-même, les pouvoirs;

(f.) Il pourra accepter des donations pécuniaires ou d'immeubles qui seront affectés ou dont les revenus seront affectés aux besoins de l'enseignement dans la moudirieh, en général ou dans les localités déterminées.

Il pourra aussi accepter des souscriptions avec affectation à des buts spéciaux rentrant dans les attributions du Conseil en matière d'enseignement; dans ce cas, les souscriptions seront employées suivant les conditions de l'affectation;

(g.) Soixante-dix pour cent du total des contributions consacrées à l'enseignement seront affectés par le Conseil à l'enseignement élémentaire, y compris l'enseignement agricole et celui des métiers manuels. Les 30 pour cent restants seront utilisés au profit de l'instruction primaire et de celle des degrés plus élevés.

Dans l'exercice des pouvoirs conférés par le présent article, le Conseil doit tenir compte, dans la mesure du possible, des principes généraux contenus dans tout règlement général promulgué par une loi ou un arrêté du Ministre de l'Instruction publique.

Art. 43. Le Conseil devra, dans un délai raisonnable et à partir du jour où il en aura été saisi, examiner toute question à lui soumise en vertu de la présente loi ou de toute autre loi, et émettre son avis.

Si le Conseil provincial refuse de donner son avis ou s'il ne le donne pas dans un délai raisonnable, le Conseil des Ministres pourra décider de passer outre.

Titre VI. — Composition et Procédure des Conseils provinciaux.

Art. 44. Les Conseils provinciaux seront composés comme suit: —

Chaque Conseil comprendra deux représentants de chacun des markaz de la moudirieh,

Digitized by Google

élus par les électeurs-délégués des villages du markaz.

Les deux représentants doivent être domiciliés dans la circonscription du markaz qu'ils représentent.

Aux fins de cette disposition:

1. Tout chef-lieu d'une moudirieh ayant une organisation administrative à lui propre sera considéré comme faisant partie du markaz dans la circonscription duquel il se trouve situé;

2. Tout markaz dont la population ne dépasse pas 20,000 habitants et toute subdivision administrative d'une moudirieh ne formant pas un markaz, seront réunis à d'autres markaz par arrêté pris par le Ministre de l'Intérieur, sur l'avis conforme du Conseil des Ministres.

Le moudir est le président du Conseil provincial et, en cas d'absence ou d'empêchement, il sera remplacé par le sous-moudir.

Les Conseils provinciaux ainsi constituées seront considérés comme des personnes morales: ils seront représentés par le moudir pour l'exercice des pouvoirs et l'accomplissement des obligations rentrant dans leurs attributions.

Art. 45. Les représentants des markaz aux Conseils provinciaux seront élus pour quatre ans. Un représentant de chaque markaz sortira tous les deux ans à tour de rôle.

Les membres sortants du Conseil continueront à exercer leurs fonctions jusqu'à la désignation de leurs remplaçants. Ils sont rééligibles.

Art. 46. En cas de vacance d'un siège de membre d'un Conseil provincial, il sera procédé au plus tard dans le délai de trois mois à une nouvelle élection. Le mandat du nouvel élu ne durera que jusqu'à l'expiration du mandat de celui qu'il remplace.

Art. 47. Tout membre nouvellement élu au Conseil provincial prêtera, devant le moudir, avant d'entrer en fonction, le serment de fidélité au Khédive et d'obéissance aux lois du pays.

Art 48. Tout membre d'un Conseil provincial, qui, sans motifs jugés suffisants par le Conseil manquera à trois sessions consécutives, sera déclaré déchu par le Conseil.

Par „session" on entend une ou plusieurs séances consécutives tenues en vertu d'une seule convocation.

En dehors des cas de déchéance prévus par la loi électorale, les membres des Conseils provinciaux ne pourront être révoqués de leurs fonctions que par décret rendu sur la proposition de notre Conseil des Ministres à la suite d'une délibération prise par le Conseil provincial à la majorité des trois quarts des voix.

Art. 49. Les Conseils provinciaux se réuniront aux époques qui seront fixées par les règlements intérieurs ou, à défaut, toutes les fois qu'ils seront convoqués par le moudir.

Le moudir pourra à tout moment convoquer le Conseil en réunion spéciale et il sera tenu de le faire toutes les fois qu'il en sera requis par demande écrite signée d'un tiers au moins des membres du Conseil.

En dehors des membres du Conseil provincial, nul ne pourra assister aux séances du Conseil ni à celles de ses comités, sans y être invité par le Conseil ou par le moudir, dans l'intérêt des questions portées à l'ordre du jour.

Toutefois, il appartient à tout Ministre de nommer un ou plusieurs délégués chargés d'assister aux séances du Conseil provincial ou de ses comités, dans lesquelles seront discutées des questions intéressant un service dépendant de son Ministère. Ces délégués prendront part aux discussions, sans voix délibérative.

Le moudir, ou pour lui le sous-moudir, sera membre de droit de tous les comités du Conseil. Il présidera toute séance à laquelle il assistera.

Les séances du Conseil ne seront régulières qu'autant que le nombre des membres présents aura été supérieur à la moitié. Les décisions seront prises à la majorité, et, en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Le Ministre de l'Intérieur pourra édicter, par arrêté approuvé par le Conseil des Ministres, des règlements d'application générale pour le fonctionnement des Conseils provinciaux.

Tout en se conformant aux règlements d'application générale, chaque Conseil provincial pourra, avec l'approbation du Ministre de l'Intérieur, établir son règlement intérieur.

Art. 50. La dissolution d'un Conseil provincial peut être prononcée à tout moment par un décret motivé. Dans ce cas, il sera procédé à de nouvelles élections dans les trois mois à partir de la date de la dissolution.

Titre VII. — Interprétation.

Art. 51. Toute question qui pourrait s'élever sur l'interprétation de la présente loi sera jugée souverainement par une commission spéciale composée de deux Ministres — dont l'un sera celui de la Justice, qui en aura la présidence, et l'autre sera nommé par le Conseil des Ministres — de deux membres de l'Assemblée législative désignés par cette Assemblée et du Président, du Vice-Président et du conseiller le plus ancien de la Cour d'Appel indigène.

Titre VIII. — Dispositions générales et transitoires.

Art. 52. Le premier renouvellement partiel de l'Assemblée législative aura lieu en janvier 1916, le second en janvier 1918 et le troisième en janvier 1920.

La désignation des membres sortant au premier et au deuxième renouvellement se fera par le tirage au sort.

Art. 53. Les membres actuels des Conseils provinciaux conserveront leurs fonctions jusqu'à l'expiration de leur mandat. Toutefois, dans le but d'assurer le renouvellement par moitié tous les deux ans conformément à l'article 45, les représentants dont le mandat devait normalement expirer à la fin de 1916 ne conserveront leurs fonctions que jusqu'à la fin de 1915.

Art. 54. La Loi organique de 1[er] mai, 1883, successivement modifiée par le décret en date du 29 septembre, 1883, et par les lois No. 3, No. 18 et No. 22 de 1909, la Loi No. 2 de 1911, la Loi No. 7 de 1912; ainsi que toutes dispositions de lois, décrets, ordres supérieurs et règlements contraires à la présente loi sont et demeurent abrogées.

Digitized by Google

Art. 55. Nos Ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente loi, qui entrera en vigueur dès sa publication au „Journal officiel". En outre, elle sera affichée dans les villes et villages de toute l'Égypte.

Fait le 26 Ragab, 1331 (le 1er juillet, 1913).

(Signé) Abbas Hilmi.

Par le Khédive:

Le Président du Conseil des Ministres, Ministre de l'Intérieur,
(Signé) Mohammad Said.

Le Ministre de la Justice,
(Signé) Youssouf Wahba.

Le Ministre des Travaux Publics, de la Guerre et de la Marine
(Signé) Ahmad Hechmat.

Le Ministre de l'Instruction Publique,
(Signé) Ahmad Hechmat.

Le Ministre des Finances,
(Signé) Ahmed Hilmi.

Le Ministre des Affaires Étrangères,
(Signé) Youssouf Wahba.

II. Loi électorale.

Nous, Khédive d'Égypte,

Vu la Loi organique promulguée à la date de ce jour,

Décrétons:

Titre I. — Corps électoral.

Chapitre I. — Des Électeurs.

Article 1er. Sont électeurs tous les Égyptiens, sujets locaux, âgés de 20 ans accomplis, n'étant pas dans un des cas d'incapacité prévus par l'article 5.

Les militaires en activité de service ne peuvent exercer le droit d'élection.

Art. 2. L'électeur doit exercer son droit en personne et dans le collège électoral de son domicile.

Tout individu est censé avoir son domicile dans le lieu où il réside à titre permanent ou dans celui où se trouve le centre principal de ses affaires. Il doit désigner celui de ces deux domiciles où il entend exercer ses droits.

En cas de changement de domicile, l'électeur doit notifier ce changement par déclaration écrite au moudir ou au gouverneur du lieu où il a son domicile actuel, ainsi qu'au moudir ou gouverneur du lieu où il veut transférer le domicile.

Art. 3. Aucun électeur ne peut exercer son droit électoral plus d'une fois dans la même élection.

Art. 4. Une liste électorale sera établie dans chaque ville et village des moudiriehs par les soins d'un comité composé de l'omdeh comme président, du mâzoun et d'un notable désigné par le mamour du markaz. La liste sera dressée par ordre alphabétique et en double exemplaire.

Dans les gouvernorats, la liste électorale sera établie par les soins d'un comité composé, pour les kisms du Caire, d'Alexandrie et de Port-Saïd, du mamour de chaque kism, qui aura la présidence et de deux notables nommés par le gouverneur et, pour les autres villes, d'un délégué du gouverneur, qui aura la présidence, et de deux notables de la ville, nommés par le gouverneur.

La liste comprendra tous les électeurs ayant, au moment de sa formation, leur domicile dans la localité pour laquelle la liste est dressée.

Art. 5. Ne peuvent être électeurs:

(a.) Les condamnés aux travaux forcés, à la détention ou à l'internement dans une localité désignée, ainsi que les condamnés pour vol, escroquerie, abus de confiance, faux, attentat aux moeurs ou corruption;

(b.) Ceux qui auront été révoqués des fonctions qu'ils remplissaient au service du Gouvernement à la suite d'une condamnation judiciaire prononcée pour malversation, prévarications, concussion ou attentat au libre exercice des droits civiques des Égyptiens;

(c.) Les avocats rayés du tableau à la suite d'une décision disciplinaire pour l'une des causes énumérées à l'alinéa (a) du présent article;

(d.) Ceux qui sont en état de faillite déclarée et les interdits.

Art. 6. La liste électorale sera affichée dans chaque ville ou village, dans les endroits désignés par arrêté du moudir ou gouverneur.

L'affichage aura lieu du 1er au 31 janvier de chaque année.

Art. 7. Tout Égyptien qui se croira indûment omis sur la liste, pourra réclamer son inscription, et tout électeur inscrit pourra réclamer l'inscription de tout Égyptien indûment omis ou la radiation de tout individu indûment inscrit.

Ces réclamations pourront être produites jusqu'au 15 février de chaque année.

Elles seront adressées dans les moudiriehs, au moudir; et dans les gouvernorats, au gouverneur.

Il sera ouvert, auprès de chacune de ces autorités, un registre sur lequel les réclamations seront inscrites par ordre de date.

Il sera donné récépissé de chaque réclamation.

L'électeur dont l'inscription aura été contestée, en sera averti, sans frais, par la commission mentionnée à l'article suivant et pourra présenter ses observations.

Art. 8. Les réclamations seront jugées, sans frais, du 15 février au 15 mars de chaque année, par une commission composée du moudir ou gouverneur, qui aura la présidence, d'un juge désigné par le président du tribunal première instance et du chef du parquet ou son substitut.

A défaut du moudir ou du gouverneur, la présidence appartiendra à celui qui en fera les fonctions.

Les décisions de ces commissions seront notifiées aux intéressés, par écrit et à domicile, sans frais, dans les trois jours, par voie administrative.

Digitized by Google

Tout défaut de décision par une commission sur une réclamation dont elle est saisie, équivaut au rejet de cette réclamation.

Art. 9. Les intéressés pourront se pourvoir contre les décisions des commissions devant le tribunal de première instance de la circonscription dans le délai de huit jours à dater de la notification. Ce délai augmenté de trois jours courra du 15 mars, pour le cas de défaut de décision par une commission ou celui de défaut de notification. La décision des commissions aura toutefois son effet jusqu'à ce que le tribunal ait statué.

L'appelant qui succombera pourra être condamné à une amende ne dépassant pas 500 piastres.

Art. 10. Un des deux exemplaires des listes électorales dûment signé par les membres du comité qui les auront dressées, et le procès-verbal constatant l'accomplissement de la formalité de l'affichage, seront, le jour même, transmis au moudir ou au gouverneur.

Le moudir ou le gouverneur contresignera ces listes; il ne pourra y être fait de modifications dans le courant de l'année, sauf le cas de changement de domicile ou de rectification conformément aux décisions de la commission ou aux décisions du tribunal. Les modifications seront signées par le moudir ou le gouverneur.

L'autre exemplaire des listes restera auprès des présidents des comités et sera rectifié par eux, suivant les modifications qui leur auront été notifiées par le moudir ou le gouverneur.

Art. 11. Au mois de décembre de chaque année les comités procéderont à la revision des listes électorales; ils ajouteront à ces listes les Égyptiens qui auront acquis les qualités requises par la loi.

Ils en retrancheront:

1. Les individus décédés;
2. Ceux qui ont perdu les qualités requises.

La liste revisée est soumise aux mêmes recours que la liste antérieure.

Art. 12. Nul ne peut être admis à voter, s'il n'est inscrit sur la liste électorale.

Chapitre II. — Des Électeurs-délégués.

Art. 13. Dans chaque kism du Caire, d'Alexandrie et de Port-Saïd, dans chacun des autres gouvernorats et dans chaque ville ou village des moudiriehs, chaque groupe de cinquante électeurs élira un électeur-délégué.

Une fraction dépassant vingt-cinq électeurs donnera lieu à la désignation d'un électeur-délégué.

Le mandat des électeurs-délégués est de six ans. En cas d'extinction du mandat d'un électeur-délégué pour cause de décès, de démission ou de changement de domicile, il sera procédé à l'élection d'un nouvel électeur-délégué, toutes les fois qu'il y aura lieu de pourvoir à une vacance à l'Assemblée législative ou au Conseil provincial pour la circonscription de l'électeur-délégué à remplacer.

De même, quand il s'agira de pourvoir à une vacance à l'Assemblée législative ou au Conseil provincial, il sera procédé à une nouvelle élection en vue du remplacement ou du maintien d'un électeur-délégué, si demande en est faite par la majorité des électeurs qu'il représente. La demande devra être adressée par écrit au moudir ou gouverneur au plus tard un mois avant la date fixée pour les élections législatives ou provinciales dont il s'agit.

Art. 14. Pour être élu électeur-délégué, il faut:

1. Être inscrit sur la liste des électeurs;
2. Être âgé de trente ans accomplis.

Art. 15. Les comités prévus à l'article 4 établiront la liste des personnes possédant les qualités requises pour être électeurs-délégués. Ces listes seront soumises aux mêmes règles et aux mêmes recours que ceux prévus pour les listes des électeurs.

Art. 16. L'élection des électeurs-délégués se fera au jour, à l'heure et au lieu fixés par le décret de convocation des électeurs sans égard au nombre des votants et à la majorité relative des voix.

La direction de l'élection, pour chaque ville, village ou kism, appartient à une commission composée d'un délégué du moudir ou du gouverneur comme président et de quatre électeurs sachant lire et écrire, élus par les électeurs présents.

Les formes et les conditions dans lesquelles il doit être procédé aux élections seront, pour chaque élection, déterminées par ordre de notre Ministre de l'Intérieur, qui devra s'inspirer à cet effet des règles contenues au titre suivant.

Le moudir ou gouverneur prendra les mesures nécessaires pour assurer la liberté du suffrage et la régularité des opérations électorales.

Art. 17. Les moudirs ou gouverneurs devront vérifier la légalité de l'acte de l'élection des électeurs-délégués dans leurs circonscriptions et statueront sur toute réclamation. Ces réclamations doivent être présentées dans les trois jours qui suivront la clôture de l'élection.

Toutefois, s'ils estiment qu'il y a lieu d'annuler l'élection ou s'il leur est présenté par un électeur une réclamation contre l'élection, ils en saisiront le Ministre de l'Intérieur, qui statuera définitivement et, en cas d'annulation, motivera sa décision et ordonnera une nouvelle élection immédiatement.

Art. 18. Les moudirs et gouverneurs délivreront à ceux qui ont été élus comme électeurs-délégués, des cartes de légitimation, qui devront contenir leur nom et leur domicile.

Titre II. — Des Élections des Membres de l'Assemblée législative.

Art 19. Les électeurs-délégués de chaque circonscription électorale éliront un membre de l'Assemblée législative.

Les circonscriptions électorales d'après la répartition indiquée à l'article 3 de la Loi organique seront déterminées dans un tableau qui sera arrêté par le Ministre de l'Intérieur avec l'approbation du Conseil des Ministres.

Chaque circonscription peut être divisée en sections par un arrêté du Ministre de l'Intérieur au point de vue des opérations de l'élection.

Digitized by Google

Art. 20. Pour être élu membre de l'Assemblée législative il faut:

1. Être âgé de 35 ans révolus;

2. Savoir lire et écrire;

3. Avoir payé depuis deux ans £ E. 50 par an d'impôts pour des terrains, ou £ E. 20 d'impôts pour propriété bâtie ou un total de £ E. 35 d'impôts pour terrains et propriété bâtie, que ces biens soient situés dans la circonscription où se trouve son domicile ou qu'ils soient situés dans une autre partie du territoire. Toutefois, pour les porteurs de diplômes d'une école supérieure le montant de l'impôt est réduit aux deux cinquièmes.

4. Être inscrit depuis trois ans sur la liste des électeurs de la moudirieh ou du gouvernorat où il est élu.

L'exercice des fonctions publiques est incompatible avec le mandat de membre de l'Assemblée législative. Tout fonctionnaire élu est censé avoir résigné ses fonctions si, dans les huit jours qui suivront l'élection, il ne fait pas connaître qu'il n'accepte pas le mandat de membre de l'Assemblée. Dans ce cas il pourra faire valoir ses droits à la retraite ou à l'indemnité selon les cas.

A l'expiration du mandat, le membre ainsi élu sera, sur sa demande, réintégré au service à son poste, ou à un poste équivalent, à la première vacance.

De même, le mandat de conseiller provincial est incompatible avec celui de membre de l'Assemblée législative. Tout conseiller provincial élu membre de l'Assemblée législative est censé avoir résigné son mandat de conseiller provincial, si, dans les huit jours qui suivent l'élection, il ne fait pas connaître qu'il n'accepte pas le mandat de membre de l'Assemblée législative. Inversement, tout membre de l'Assemblée législative élu membre d'un Conseil provincial est censé avoir résigné son mandat de membre de l'Assemblée législative si dans les huit jours qui suivront l'élection il ne fait pas connaître qu'il n'accepte pas le mandat de conseiller provincial.

Art. 21. Il sera procédé pour chaque moudirieh ou gouvernorat à la confection d'une liste de toutes les personnes éligibles comme membres de l'Assemblée législative.

Art. 22. Cette liste sera établie par les soins d'un comité composé du sous-moudir ou sous-gouverneur comme président, et de deux notables désignés par le Ministre de l'Intérieur comme membres.

A défaut d'un sous-moudir ou d'un sous-gouverneur, le Ministre de l'Intérieur désignera le fonctionnaire qui aura la présidence.

Art. 23. La liste sera affichée pendant huit jours à partir du 1er avril.

Toute personne qui se croira indûment omise sur la liste pourra rélamer son inscription, et tout électeur inscrit pourra réclamer la radiation de toute personne indûment inscrite.

Ces réclamations sont régies par les dispositions des articles 7, 8 et 9, sauf les modifications suivantes: —

1. Le délai pour la présentation des réclamations expire le 15 avril.

2. La commission statuera sur ces réclamations jusqu'au 30 avril.

3. Les recours contre les décisions de la commission sont portés devant la Cour d'Appel. Le délai de onze jours prévu à l'article 9 courra du 1er mai.

Art. 24. Toute personne dont le nom est porté sur la liste des éligibles en recevra notification par les soins du moudir ou du gouverneur. Si cette personne entend refuser le mandat qui pourrait éventuellement lui être confié, elle doit dans les huit jours de la notification en faire la déclaration au moudir ou au gouverneur en précisant si ce refus se limite à l'élection en cours ou s'étend à toute autre élection ultérieure.

Mention sera faite de sa déclaration en regard de son nom sur la liste des éligibles.

Art. 25. La liste devra être revisée chaque année dans les formes prescrites par les articles 10 et 11.

Art. 26. La date des élections sera fixée par décret pour les élections générales et par arrêté du Ministre de l'Intérieur pour les élections complémentaires.

Dans l'un et l'autre cas, les moudirs et gouverneurs aviseront les électeurs-délégués, au moins huit jours à l'avance, d'avoir à se rendre à la date fixée pour les élections, au siège de leur circonscription ou section de circonscription.

Les électeurs-délégués seuls assistent à la réunion. Ils ne peuvent pas s'y présenter en armes.

Art. 27. Dans chaque ville, village ou kism, chaque électeur-délégué doit se mettre en rapport avec les cinquante électeurs qu'il représente, en vue de s'éclairer sur les préférences de la majorité au sujet du candidat à élire à l'Assemblée.

A cet effet il sera remis à chaque électeur-délégué, huit jours au moins avant les élections, par les soins de la moudirieh ou du gouvernorat, une liste des éligibles de la moudirieh ou du gouvernorat.

Art. 28. La direction de l'élection dans chaque circonscription ou section de circonscription appartient à une commission électorale, à la composition de laquelle on procédera en présence d'un délégué du Ministre de l'Intérieur.

Cette commission sera composée de cinq membres, dont trois élus par les électeurs présents, un juge ou un membre du parquet désigné par le Ministre de la Justice, et un délégué du Ministre de l'Intérieur, qui aura la présidence.

Le président de la commission prendra les mesures nécessaires pour assurer la liberté du suffrage et la régularité de l'opération électorale.

Art. 29. Le jour de l'élection, à l'heure et au lieu fixés, quel que soit le nombre des électeurs présents, on commencera l'opération électorale par la composition de la commission, conformément à l'article précédent.

Cette commission nommera dans son sein son secrétaire, qui aura à rédiger le procès-verbal des opérations, dont il donnera lecture à la fin de la séance.

Art. 30. Le président de la commission électorale a la police de l'Assemblée, et pourra, à cet effet, requérir en cas de nécessité, la force armée

Digitized by Google

par l'intermédiaire du moudir ou gouverneur qui aura toujours le droit de surveiller les réunions électorales et au besoin d'intervenir pour le maintien de l'ordre public.

Art. 31. Trois membres de la commission au moins doivent être présents pendant tout le cours des opérations.

Le secrétaire compte au nombre de ces trois membres.

Si la commission, pendant le cours des opérations, ne se trouve plus composée de trois membres, le président doit la compléter en prenant, parmi les électeurs présents, le nombre de membres nécessaire.

En cas d'absence, le président est remplacé par le membre qu'il désignera.

Le président désignera aussi le membre ou l'électeur qui aura à remplacer le secrétaire absent momentanément.

Art. 32. La votation reste ouverte depuis une heure aprés le lever du soleil jusqu'au coucher du soleil et se fera par scrutin secret.

Art. 33. Les membres de la commission votent les premiers.

Art. 34. Chaque électeur-délégué présentera à la commission sa carte de légitimation au moment où il vote.

L'électeur qui aurait perdu sa carte de légitimation peut être admis à voter après que son identité aura été constaté par la commission.

Art. 35. Les électeurs qui ne savent pas écrire pourront exprimer leur vote de vive voix, de manière que les membres de la commission seule entendent.

Dans ce cas, le vote de chaque électeur est écrit sur un bulletin visé par le président.

Art. 36. Les votes donnés conditionnellement sont nuls ainsi que les votes donnés pour une personne dont le nom ne figure par sur la liste des éligibles.

Art. 37. A l'heure fixée pour la clôture, le président de la commission déclare la votation close.

On procédera ensuite au dépouillement des votes.

En cas de sectionnement d'une circonscription électorale, les urnes contenant les votes seront scellées pour être procédé dans les vingt-quatre heures à leur dépouillement collectif par les soins d'une des commissions électorales de section, mais en remplaçant un ou deux des membres élus de cette commission par un délégué élu de chacune des autres commissions de section, sans que toutefois le nombre des membres élus puisse y être inférieur à trois.

La désignation de cette commission de section et le remplacement des membres élus se feront par le moudir.

Art. 38. Sans préjudice des dispositions contenues au titre suivant, la commission statuera sur tout incident relatif aux opérations de l'élection et sur la validité des votes pris individuellement.

La délibération de la commission est secrète.

Les décisions sont prises à la majorité. En cas de partage, dont il sera fait mention au procès-verbal, la voix du président est prépondérante. Ces décisions doivent être motivées et seront prononcées à haute voix par le président.

Art. 39. Toutes réclamations et décisions sont insérées au procès-verbal.

Toutefois, le défaut de mention au procès-verbal des incidents survenus et des décisions prises ne peut motiver l'annulation des opérations électorales.

Art. 40. Les membres de l'Assemblée législative sont élus à la majorité absolue des voix exprimées.

Si au premier tour de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il sera procédé dans la huitaine à un ballottage entre les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix.

Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative des voix exprimées.

Si au second tour de scrutin, deux ou plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, la majorité est acquise à celui qui sera désigné par le sort. Le tirage au sort sera fait par le président de la commission.

Art. 41. Le président de la commsision proclamera le nom du membre élu.

Tous les membres de la commission signeront, séance tenante, le procès-verbal de l'élection, qui sera transmis directement avec toutes les pièces à l'appui au Ministère de l'Intérieur, dans la huitaine.

Il restera un double, certifié conforme par les membres de la commission, auprès du moudir ou du gouverneur.

Art. 42. Le Ministre de l'Intérieur adressera sans délai à chacun des membres élus, un certificat d'élection. La remise de cette carte n'implique pas renonciation au droit d'agir, s'il y a lieu, en invalidation de l'élection.

Titre III. — Élection des Conseillers provinciaux.

Art. 43. Pour être élu membre d'un Conseil provincial, il faut réunir les conditions suivantes:

1. Être âgé de 30 ans révolus;
2. Savoir lire et écrire;
3. Avoir payé depuis deux ans £ E. 35 par an d'impôt foncier pour des terrains situés dans le markaz. Toutefois, pour les porteurs de diplômes d'une école supérieure, le montant de l'impôt annuel est réduit aux deux cinquièmes. Pour les représentants du markaz d'Assouan, le montant de l'impôt dont le payement est exigé est réduit à £ E. 5 et les représentants du markaz d'El Derr sont exempts de la condition imposée par le présent paragraphe.
4. Être domicilié dans la circonscription du markaz qu'il représente;
5. Être inscrit depuis trois ans sur la liste des électeurs de la moudirieh;
6. Ne pas être fonctionnaire du Gouvernement ou officier de l'armée active; à ce point de vue les omdehs et les cheikhs ne seront pas considérés comme fonctionnaires du Gouvernement;
7. Ne pas être membre d'un autre Conseil provincial.

Art. 44. Il sera procédé pour chaque markaz conformément aux dispositions des articles 21 à 25 à la confection de la liste de toutes les per-

Digitized by Google

sonnes éligibles comme membres du Conseil provincial. Toutefois, le recours contre les décisions des commissions sera porté devant le tribunal de première instance de la circonscription.

La liste des éligibles sera remise à chaque électeur délégué du markaz, huit jours au moins avant les élections par les soins de la moudirieh ou du gouvernorat.

Art. 45. Les conseillers provinciaux sont élus par les électeurs-délégués convoqués à cet effet au chef-lieu du markaz.

Les dispositions des articles 26 à 42 ci-dessus sont applicables aux élections des conseillers provinciaux.

Lorsqu'il y aura lieu à l'élection simultanée de deux conseillers provinciaux pour un même markaz, le candidat qui au premier tour de scrutin n'aura pas obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés sera soumis à un second tour de scrutin conformément à l'article 40.

Titre IV. — De l'Invalidation des Elections des Membres de l'Assemblée législative et des Conseils provinciaux. Des déchéances.

Art. 46. Toute élection d'une personne comme membre de l'Assemblée législative ou comme membre d'un Conseil provincial sera invalidée, si cette personne ou celle qui a été chargée d'agir pour elle en vue de l'élection, en vertu d'un pouvoir général ou spécial, s'est rendue coupable, comme auteur ou complice, de l'une des infractions prévues par l'article 48.

Art. 47. L'élection pourra être invalidée également:

1. S'il a été commis au profit de l'élu un grand nombre de ces infractions, sans que ni lui ni son agent électoral n'en soit coupable comme auteur ou comme complice;

2. En cas d'irrégularité dans la composition ou le fonctionnement de la commission électorale, ou dans les opérations accomplies devant elle.

Art. 48. Toute corruption d'un électeur, toute menace ou voie de fait exercée sur un électeur en vue de lui faire donner ou refuser son vote à un candidat, toute émission de vote par supposition de personnes, sera punie d'un emprisonnement simple ou avec travail ne dépassant pas une année ou d'une amende n'excédant pas £ E. 100, à moins qu'une peine plus sévère ne soit applicable à ce fait en vertu des dispositions du Code pénal.

Sera considéré comme s'étant livré à des actes de corruption au sens du présent article celui qui, pour amener un électeur à voter ou à s'abstenir de voter en faveur d'un candidat, lui donne ou promet de l'argent ou toute autre valeur, des aliments, des provisions ou tout autre avantage, ou le régale à ses frais.

Art. 49. La demande en invalidation ne peut être formée que par le Ministre de l'Intérieur ou par tout électeur de la moudirieh ou du gouvernorat où a eu lieu l'élection attaquée. Cette demande devra être motivée et sera adressée par écrit dans les huit jours de la proclamation de l'élection, au Président de l'Assemblée législative ou au moudir, suivant que le membre élu est appelé à siéger comme membre de l'Assemblée législative ou comme membre du Conseil provincial.

Art. 50. Le président ou le moudir, suivant le cas, transmettra dans les huit jours suivants la demande en invalidation au procureur général, qui en saisira la Cour d'Appel, s'il s'agit de la validité de l'élection d'un membre de l'Assemblée législative, et le tribunal de première instance dans la circonscription duquel se trouve le Conseil provincial, s'il s'agit de la validité de l'élection d'un conseiller provincial.

Art. 51. Le tribunal saisi statuera définitivement et sans frais, la personne élue dûment citée et le Ministère public entendu.

Si la demande est basée sur une des infractions prévues par l'article 48, le Ministère public intentera en même temps, le cas échéant, devant le tribunal saisi de la demande en invalidation, l'action publique contre toute personne à impliquer dans l'infraction. Dans ce cas, il sera statué par un seul et même arrêt ou jugement sur les deux actions.

Art. 52. Si un membre de l'Assemblée législative ou d'un Conseil provincial se trouve dans un des cas d'incapacité prévus à l'article 5 de la présente loi, que cette incapacité soit survenue pendant l'exercice du mandat ou qu'elle n'ait été découverte que depuis l'élection, il sera déchu de plein droit de son mandat.

Sera également déchu tout membre dont le nom au moment de la revision annuelle sera rayé de la liste des éligibles pour cause de perte d'une des qualités requises pour l'éligibilité.

Art. 53. Le Ministre de l'Intérieur, sur le vu de la sentence ou de la décision définitive, ou sur le vu de la liste des éligibles, ordonnera une nouvelle élection au siège devenu vacant.

Titre V. — Dispositions générales et transitoires.

Art. 54. Pour les premières élections générales, les dispositions des articles 6 à 9, 15 et 23 de la présente loi sont modifiées comme suit:

1. Les listes électorales prévues aux articles 4 et 15 seront établies dans les quinze jours qui suivront la date de la promulgation de la présente loi; elles resteront affichées conformément à l'article 5 durant les quinze jours suivants;

2. Les réclamations pourront être produites dans la huitaine qui suivra les quinze jours fixés pour l'affichage des listes;

3. Ces réclamations seront jugées dans la huitaine qui suivra les huit jours fixés pour leur présentation;

4. Le délai augmenté de trois jours prévu par l'article 9 pour se pourvoir dans le cas de défaut de décision par une commission ou celui de défaut de notification, courra du jour qui suivra la huitaine dans laquelle les réclamations devront être jugées;

5. La liste des éligibles sera dressée dans la huitaine qui suivra l'expiration du délai prévu au 3 ci-dessus. Ces listes resteront affichées pendant les cinq jours suivants. Les réclamations pourront être produites dans les cinq jours qui suivront l'expiration du délai fixé pour l'affichage.

Digitized by Google

et il sera statué en première instance sur ces réclamations dans la huitaine suivante.

Art. 55. Au cours des trois années qui suivront l'affichage des premières listes électorales, pour la confection des listes des éligibles à l'Assemblée législative, conformément à l'article 20, ou aux conseils provinciaux, conformément à l'article 43, il sera tenu compte de l'inscription sur les anciennes listes électorales.

Art. 56. La loi électorale en date du 1er mai, 1883, modifiée par le décret du 11 juin, 1900, ainsi que toutes dispositions de lois, décrets, ordres supérieurs et règlements contraires à la présente loi sont et demeurent abrogées.

Art. 57. Nos Ministres de l'Intérieur et de la Justice sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente loi, qui entrera en vigueur dès sa publication au „Journal officiel". Elle sera, en outre, affichée dans les villes et villages de toute l'Egypte.

Fait le 26 Ragab, 1331 (le 1er juillet, 1913).

(Signé) Abbas Hilmi.

Par le Khédive:

Le Président du Conseil des Ministres,
Ministre de l'Intérieur,
(Signé) Mohammad Said.

Le Ministre de la Justice,
(Signé) Youssouf Wahba.

Digitized by Google

Die Chinesische Verfassungsfrage 1913.

Von

* * *

Das zweite Jahr der Republik hat China zwar einen verfassungsmäßig gewählten Präsidenten und damit die völkerrechtliche Anerkennung, aber noch nicht die Lösung der Verfassungsfrage gebracht. Die in dieser Hinsicht an den Zusammentritt des ersten Parlaments geknüpften Hoffnungen haben sich nicht erfüllt.

Dieses am 8. April 1913 feierlich eröffnete Parlament beruhte auf dem Zweikammersystem[1]). Es bestand aus dem aus gleichen indirekten Wahlen hervorgegangenen Abgeordnetenhaus mit 596 Mitgliedern und dem Senat, dessen 274 Mitglieder von den 22 Provinziallandtagen und einigen anderen Körperschaften direkt gewählt wurden. Bemerkenswert ist, daß auch die im Ausland lebenden Chinesen durch eine besondere Wahlvereinigung 6 Senatoren wählen durften. Es zeigte sich sehr bald, daß das neue Parlament der Tummelplatz eines unreifen, in seinen Motiven unlauteren politischen Radikalismus war, der keinerlei Verständnis für die innerpolitische und auswärtige Lage des Reichs hatte und Obstruktion um jeden Preis trieb; Yuanshihkai sollte gezwungen werden, entweder den Drahtziehern der ersten Revolution, den Sunwen und Genossen, in allem und jedem zu Willen zu sein oder abzudanken. Als man einsah, daß durch die parlamentarische Obstruktion dieses Ziel nicht zu erreichen war und die Regierung allen dezentralisierenden, auf möglichste Selbständigmachung der Provinzen und Schaffung eines rein parlamentarischen Regierungssystems nach französischem Vorbild gerichteten Bestrebungen sich energisch widersetzte, versuchte man im Sommer 1913 den Sturz Yuanshihkais durch eine zweite Revolution herbeizuführen, die aber durch die Wachsamkeit und Tatkraft der Regierung in kurzer Zeit unterdrückt wurde.

Das klägliche Scheitern dieser jeder ernsthaften politischen Motive entbehrenden und daher durchaus unpopulären Erhebung säuberte das Parlament von seinen lautesten Schreiern, da diese es vorzogen, den Staub Pekings von ihren Füßen zu schütteln, bevor die noch zu

---

1) Yuanshihkai hatte als provisorischer Präsident am 10. August 1912 die vom „Vorparlament" gemäß Art. 53 der Vorverfassung beschlossenen 3 grundlegenden Gesetze publiziert, nämlich 1. das Organisationsgesetz für das Chinesische Nationalparlament, 2. das Wahlgesetz für den Senat, 3. das Wahlgesetz für das Abgeordnetenhaus. — Eine ausführliche Inhaltsangabe enthält F. Holzhauer, „Die erste chinesische Parlamentsgesetzgebung" in Nr. 5 der „deutsch-chinesischen Rechtszeitung" Tsingtau, Oktober 1912, S. 1—20.

Digitized by Google

erwähnenden November-Dekrete des Präsidenten ihnen das Mandat gewaltsam entzogen, bzw. die Gerichte ihre Arme nach ihnen ausstreckten.

Nachdem so durch die Niederlage der radikalen Komingtang [1]) eine regierungsfreundlichere Neugruppierung der Parteien im Parlament erfolgt war, drängte die Regierung, im Einklang mit allen besonnenen Kreisen des Volks, auf die baldige Vornahme der Präsidentenwahl, von der — wie sie wußte — auch die Anerkennung der Republik durch die Mächte abhing. Da die aus Mitgliedern beider Häuser bestehende Verfassungskommission den Verfassungsentwurf noch nicht fertig gestellt hatte, einigten Regierung und Parlament sich dahin, den Abschnitt über die Wahl sowie über die Rechte und Pflichten des Präsidenten vorweg zu erledigen. Am 4. Oktober 1913 wurden in gemeinsamer Sitzung beider Häuser die Wahlbestimmungen in dritter Lesung angenommen und auf Antrag der Verfassungskommission am 6. Oktober in dem Reichsanzeiger veröffentlicht. Man hatte offenbar absichtlich die nach Art. 30 der Vorverfassung für Gesetze vorgeschriebene Verkündung durch den Präsidenten vermieden, weil die Parlamentsmehrheit die Ansicht vertrat, daß die Verfassung durch das Parlament ohne Mitwirkung des Präsidenten zu beschließen und zu verkünden sei. Daß die Regierung diese Auffassung diesmal nur aus Opportunitätsrücksichten — um die Wahl nicht zu verzögern — akzeptierte, ergab alsbald ihr späteres Verhalten.

Das aus 7 Artikeln bestehende Wahlgesetz bestimmte folgendes:

1. Wählbar ist jeder mindestens 40 Jahre alte Chinese, der wenigstens seit 10 Jahren in China ansässig ist.

2. Der Präsident wird von der Wahlversammlung der vereinigten Kammern gewählt. Es müssen ¾ der Mitglieder anwesend und ⅔ ihrer Stimmen abgegeben sein.

3. Die Präsidentschaft dauert 5 Jahre; danach ist einmalige Wiederwahl zulässig. Die Neuwahl erfolgt 3 Monate vor Ablauf der Präsidentschaftsperiode.

4. Der Präsident wird auf die Verfassung vereidigt.

5. Scheidet der Präsident vor der Zeit aus dem Amt, so amtiert bis zum Ablauf der Amtsperiode der Vizepräsident. Scheiden Präsident und Vizepräsident gleichzeitig aus ihren Aemtern, so tritt an ihre Stelle das Kabinett und das Parlament muß binnen 3 Monaten zur Neuwahl schreiten.

6. Der Vizepräsident wird gleichzeitig und in derselben Weise wie der Präsident gewählt. Bei seinem Ausscheiden ist sofortige Ersatzwahl vorzunehmen.

In einem Nachtrag wird bestimmt, daß bis zur Erledigung der Verfassung Rechte und Pflichten des Präsidenten durch Abschnitt IV der Vorverfassung — vgl. Jahrbuch VII, S. 498 — geregelt werden.

Am 6. Oktober 1913 wurde im 4. Wahlgang mit 507 von 733 Stimmen Yuanshihkai zum Präsidenten und im ersten Wahlgang mit 610 Stimmen der General Li yuan hung zum Vizepräsidenten der Republik gewählt.

Am 10. Oktober leistete der Präsident den Eid auf die Verfassung; ob auf die künftige oder auf die provisorische, kam in der Eidesformel nicht zum Ausdruck.

Alsbald nach seiner Wahl erklärte Yuanshihkai seine Absicht, an dem Zustandekommen der Verfassung mitwirken zu wollen. Er hatte gute Gründe dazu; denn was bis dahin von den Arbeiten der Verfassungskommission bekannt geworden war, zeigte deutlich das Bestreben, China ein rein parlamentarisches Régime nach französischem Vorbild auf-

1) Vgl. Jahrbuch Bd. VII, 1913, S. 491, Anm. 1.

Digitized by Google

zuoktroyieren, an dem das Reich in kürzester Zeit zugrunde gehen müßte. Yuan verlangte zunächst Zulassung von 8 Delegierten mit beratender Stimme zu den Sitzungen des Verfassungsausschusses, damit auch die Auffassung der Regierung zum Ausdruck kommen könne. Dieses Verlangen wurde abgelehnt; der Ausschuß verweigerte den Abgesandten des Präsidenten in brüsker Weise den Zutritt zum Sitzungssaal.

Ende Oktober legte der Verfassungsausschuß dem Parlament den neuen Verfassungsentwurf vor[1]). Es genügt, daraus diejenigen Bestimmungen zu erwähnen, welche das Verhältnis des Parlaments zum Präsidenten und der Exekutive regeln:

1. Präsident und Kabinett sind dem Abgeordnetenhaus verantwortlich.

2. Die Ernennung des Premierministers bedarf der Zustimmung des Abgeordnetenhauses.

3. Auf ein Mißtrauensvotum des Abgeordnetenhauses gegen die Mitglieder des Kabinetts muß der Präsident entweder diese entlassen oder das Abgeordnetenhaus auflösen. Die Auflösung bedarf aber der Zustimmung einer ⅔ Mehrheit des Senats.

4. Die Ordentlichen Gerichte sind auch für Verwaltungsstreitigkeiten zuständig.

5. Einsetzung eines parlamentarischen Ausschusses von je 20 Mitgliedern beider Häuser für die Handhabung der Legislative während der Zeit, wo das Parlament nicht tagt.

Gegen eine derartige Lahmlegung der Exekutive durch parlamentarische Willkür protestierte der Präsident unter dem Beifall fast sämtlicher Militär- und Zivilgouverneure und man darf wohl sagen, aller politisch einsichtigen Kreise des Volks, die das Heil Chinas mit Recht einzig und allein in einer starken und stabilen Zentralregierung mit größtmöglicher Bewegungsfreiheit erblicken. In der Tat könnte diesem in sich so wenig homogenen Riesenreich nichts gefährlicher werden als eine Parlamentsherrschaft und das Fehlen eines mit weitgehenden Machtbefugnissen ausgestatteten staatlichen Oberhaupts.

Zu einer Beratung und Beschlußfassung über den Verfassungsentwurf im Parlament ist es nicht mehr gekommen. Drei Präsidialerlasse vom 5. November 1913 ordneten die Auflösung der Umsturzpartei an und erklärten die Mandate von 350 Abgeordneten und Senatoren der Komingtang wegen revolutionärer Umtriebe für erloschen. Staatsrechtlich mag man über diese Maßregel denken wie man will, politisch war sie durch die Rücksicht auf das Staatswohl gerechtfertigt und geboten.

Außerhalb des Parlaments und der betroffenen Partei begegnete sie daher auch allgemeiner Billigung [2]).

Das durch das Ausscheiden der Komingtang-Mitglieder beschlußunfähig gewordene Parlament wurde durch ein von allen Kabinettsministern gegengezeichnetes Dekret des Präsidenten vom 10. Januar 1914 aufgelöst. Diese Maßnahme war von der Mehrzahl der Provinzialgouverneure gefordert und von dem „Politischen Beirat", von dem noch die Rede sein wird, nachdrücklichst empfohlen worden. In einer gleichfalls vom Kabinett gegengezeichneten Proklamation an das Volk rechtfertigt Yuanshihkai ausführlich sein Vorgehen und verpfändet sein Wort dafür, daß ein neues Parlament einberufen

1) Die „Peking Gazette" hat eine englische Uebersetzung des Entwurfes unter dem Titel „Final Draft of the National Constitution of China" als Separatdruck veröffentlicht.

2) Vgl. im Ostasiat. Lloyd 1913, Nr. 46, die Artikel „Die Bildung der chinesischen Republik (S. 429 ff.) und „Zur Auflösung der Komingtang" (S. 436).

Digitized by Google

werden solle, sobald das Gesetz über die Organisation des Parlaments und die Wahlgesetze vom 10. August 1912, die sich als ungeeignet erwiesen hätten, revidiert seien.

Der Auflösung des Parlaments folgte am 3. Februar d. Js. der Befehl zur Auflösung der bestehenden örtlichen Selbstverwaltungskörper. Die Auflösung der Provinziallandtage steht gleichfalls bevor [1]).

An verfassungsmäßigen Institutionen besteht z. Zt. außer dem Präsidenten und Vizepräsidenten nur noch das Kabinett mit seinem vom verflossenen Parlament bestätigten Premierminister Hsiung hsi ling, dessen Tage aber auch gezählt sein dürften [2]). Ob überhaupt das System eines dem Parlament verantwortlichen Kabinetts beibehalten werden wird, ist fraglich. Es werden schon jetzt sehr gewichtige Stimmen zugunsten eines Präsidialsystems laut.

Inzwischen hat Yuanshihkai für die parlamentslose Zeit als konstitutionelle Surrogate einen „politischen Beirat" und einen neuen „Verfassungsausschuß" geschaffen.

Der „politische Beirat" ist nur ein beratendes Organ des Präsidenten zur Begutachtung von wichtigen Gesetzesvorlagen und Verwaltungsmaßnahmen. Nur der Präsident, das Kabinett und die Provinzialgouverneure sollen dem Beirat Vorlagen zur Beratung und Beschlußfassung überweisen. Vorlagen aus dem Schoße des Beirats selbst bedürfen der Gegenzeichnung von 5 Mitgliedern und der Zustimmung des Vorsitzenden. Er besteht aus 78 ernannten Mitgliedern; davon entfallen 8 auf den Präsidenten, 2 auf den Ministerpräsidenten, je 1 auf jedes Ministerium, 2 auf die Justiz und je 2 auf jede Provinz. Auch die Außenländer (Mongolei und Tibet) sind vertreten. Die Zusammensetzung des Beirats gewährleistet dem Präsidenten wohl in jedem Falle eine Majorität zugunsten aller auf eine Stärkung der Präsidialmacht hinzielenden Vorlagen. Aus der Eröffnungsadresse Yuanshihkais seien folgende, für die Beurteilung der Lage vom chinesischen Standpunkt aus charakteristische Sätze wiedergegeben:

„Der Wert einer Regierung zeigt sich in ihren Taten und nicht in ihren Worten. Wenn Jemand nicht tun kann, was er redet, dann soll man ihn auch nichts reden lassen. . . . Was ist China heute? Kaum mehr als ein unzivilisiertes Land. Unsere Nation kann nur dadurch vor der Aufteilung durch andere Mächte bewahrt bleiben, wenn sie praktische Arbeit leistet und nicht hinter hochtönenden Namen herläuft. Jedermann führt heute das Wort „Gleichheit" im Munde. Die Gleichheit Aller gibt es aber nur im Rahmen des Gesetzes. Sie besteht nicht darin, daß jeder tun kann was er will. Das Wort „Republik" meint etwas sehr Schönes; aber es bedeutet nur, daß das Volk das Recht hat, über alle Staatsangelegenheiten unterrichtet zu sein, nicht daß Jedermann dareinzureden hat. „Volksrechte" bedeuten nur das Recht des Volkes auf Vertretung (des Volkes) in beratenden Körperschaften und auf die Wahl seines eigenen Präsidenten. Sie bedeuten nicht das Recht zu regieren. „Patriotismus" ist auch ein vielgebrauchtes Schlagwort. Es kann Jemand ein guter Patriot und doch ein unfähiger Staatsmann sein. Wenn man

---

1) Auf Vorschlag des Politischen Beirates ist durch Erlaß des Präsidenten vom 28. Februar 1914 die Auflösung der Provinziallandtage verfügt worden. Die Frage ihrer eventuellen Neuorganisation soll im Zusammenhang mit der bevorstehenden Reform der inneren Verwaltung entschieden werden.

2) Das Entlassungsgesuch Hsiunghsilings ist am 12. Februar genehmigt und der Minister des Aeußern, Sunpeoki, mit der Wahrnehmung der Geschäfte des Ministerpräsidenten beauftragt worden.

Digitized by Google

nur auf Patriotismus und nicht auf Fähigkeiten sieht, dann bringen wir das Reich an den Rand des Verderbens. „Republik“ bezeichnet ein bestimmtes Regierungssystem. Wir finden es schon in den Klassikern, wo es heißt:

„Der Himmel sieht und hört wie das Volk sieht und hört“. Und „das Volk ist der Grundstein des Staats“. Auch Mencius sagt: „Das Volk ist hoch einzuschätzen“. Aber die Rebellen unserer Tage haben mit den Schlagwörtern „Volkswille“ und „Volksmeinung“ Mißbrauch getrieben. Der „Volkswille“ hat nur dann Bedeutung, wenn er der Wille der Mehrheit aller guten Bürger ist. Ich weiß, die Mehrheit unserer guten Bürger will Ruhe und Frieden haben, um ihrem Beruf nachgehen zu können und sympathisiert nicht mit den Umsturzplänen einer Minderheit. Dasselbe gilt von der „öffentlichen Meinung“. Diejenigen, die mit solchen Schlagwörtern die Gelder für die sog. zweite und dritte Revolution aufgetrieben haben, hatten kein anderes Ziel im Auge, als mit dem Geld ins Ausland zu verschwinden, um dort ein behagliches Leben zu führen. Sie sind wie eine schlimme Seuche für China und nicht besser als Diebe und Räuber. Ihr sog. „Volksreich“ wäre nur ein Räuberstaat. . . . . . .

„Wir haben zur Zeit zu viele Theoretiker unter uns; das meiste von ihren Ideen ist praktisch unausführbar. England ist der älteste Verfassungsstaat der Welt und doch wendet es in seiner indischen Verwaltung noch immer die veralteten Gesetze der turbantragenden Eingeborenen an. In Japan sind schon vor Jahrzehnten westländische Zivilisation und Reformen eingeführt worden und doch trägt der Japaner zu Hause noch immer seine häßlichen Holzsandalen. England und Japan wissen sehr wohl, daß solche Gebräuche unzeitgemäß sind; aber sie können dieselben nicht zu plötzlich beseitigen aus Rücksicht auf das unwissende Volk. Dasselbe gilt für unser Land. So ist z. B. die Unabhängigkeit der Rechtsprechung etwas, wofür wir noch nicht reif sind. Der Versuch der Einführung unabhängiger Gerichtshöfe hat die Zahl der Räuber und sonstigen Verbrecher vermehrt, so daß das Volk jetzt schlimmer daran ist als vor einer Reihe von Jahren. Die Erledigung von Rechtsstreitigkeiten ist dadurch in keiner Weise gefördert worden. Kein Wunder, daß das Volk in den letzten 2 Jahren die Rechtsprechung häufiger getadelt als gelobt hat. Es war ein Fehler, daß zu milde Strafen eingeführt wurden. Die wirtschaftliche Lage des Volkes ist schlimmer als zuvor, die Staatsfinanzen sind in einer traurigen Verfassung. Wir fahren in einem lecken Boot und drohen in jedem Augenblick zu ertrinken. Wir dürfen nicht auf die Vorsehung warten, sondern müssen selbst etwas tun zur Erhaltung des Reichs. Ohne Geld ist alles Gerede über Reformen zwecklos. Unsere auswärtige Schuld hat die enorme Höhe von 150 Millionen Pfund erreicht. Ohne durchgreifende Maßnahmen ist der Staatsbankerott unvermeidlich. Die Regierung war daher gezwungen, eine fremde Anleihe [1]) aufzunehmen, um wenigstens die dringendsten Bedürfnisse des Landes be-

1) Am 27. April 1913 wurde mit Deutschland, England, Frankreich, Rußland und Japan eine Reorganisationsanleihe von 25 Millionen £ abgeschlossen gegen Verpfändung der Salzzölle und ausländische Kontrolle der Salzverwaltung. Amerika hatte sich kurz zuvor aus dem internationalen Finanzsyndikat zurückgezogen, angeblich weil die mit der Kontrolle der Salzverwaltung verbundene Einmischung in die innere Verwaltung eines fremden Staates amerikanischen Grundsätzen widerstrebe.

Die Einrichtung einer besondern Behörde zur Kontrolle der Salzverwaltung wird auf Grund des Art. 5 des Anleihevertrags durch eine Verordnung des Finanzministeriums vom 9. Februar 1914 (Reichsanzeiger Nr. 633) geregelt. Die ausländischen Mitglieder dieser dem Finanzminister unterstehenden Kontrollbehörde setzen sich aus Angehörigen der an der Anleihe beteiligten Mächte zusammen. Dem chinesischen Chef der Behörde ist ein ausländischer „Chief Inspector“ (der Engländer

Digitized by Google

friedigen zu können und die Zahlungseinstellung zu vermeiden. Trotzdem wurde von dem Parlament der Regierung dabei verfassungswidriges Verhalten mit rein theoretischen Argumenten vorgeworfen. Jetzt ist nicht die Zeit, sich um Theorien zu kümmern. Wenn wir uns nicht zum Handeln aufraffen, dann kommt der liebe Nachbar und besorgt unsere Geschäfte, kontrolliert unsere Finanzen und teilt unser Land auf. Das Schicksal von Korea und Annam ist der Schatten an der Wand. Ein amerikanischer Staatsrechtler hat einmal gesagt: In einem neu eingerichteten Staatswesen sei die Etablierung einer starken Zentralregierung das was zunächst not tue; das Gesetz komme erst an zweiter Stelle usw."

Die wichtigste Vorlage, die der „Politische Beirat" bisher zu erledigen gehabt hat, betraf die Organisation eines neuen Verfassungsausschusses. Das vom Präsidenten am 26. Januar d. Js. publizierte „Organisationsstatut für die provisorische Verfassungskonferenz" besagt folgendes:

1. Ihre Aufgabe ist beschränkt auf die Revision der provisorischen Verfassung vom März 1912 und auf die Beschlußfassung über solche Gesetzesvorlagen, die mit der Verfassungsfrage zusammenhängen.

2. Die Mitglieder der Konferenz gehen aus beschränkten Wahlen hervor. Es werden gewählt 4 Delegierte für die Reichshauptstadt, je 2 für jede Provinz, 8 für die Außenländer (Mongolei, Tibet und Kukunor), 4 für die vereinigten Handelsgilden.

3. Als Wahlaufsichtsinstanz fungieren der Minister des Innern für Peking, die Zivilgouverneure für die Provinzen, der Direktor des Kolonialamts für die Außenländer und der Handelsminister für die Handelsgilden.

4. Die unter 3. genannten Beamten stellen die Wählerlisten auf. Wählbar sind alle über 30 Jahre alten a) aktiven und ehemaligen hohen Beamten mit Erfahrungen im Verwaltungswesen; b) die Inhaber der höheren literarischen Grade alten Stils, wenn sie gut beleumundet sind; c) Graduierte von höheren Fachschulen und Universitäten, wenn sie ein mindestens dreijähriges Studium absolviert haben; d) wer ein Vermögen von wenigstens 10000 Dollars (20000 Mk.) besitzt und sich im Interesse des Gemeinwohls betätigt.

5. Die Wahlbezirke können auf den Amtssitz des Wahlaufsichtsbeamten beschränkt werden (also auf Peking und die Provinzialhauptstädte).

6. Die Wähler für die Außenländer werden aus den in Peking anwesenden Fürsten und erblichen Beamten ernannt. Die Wähler für die Handelsgilden werden durch den Handelsminister aus dem Kreise zuverlässiger und erfahrener Mitglieder derselben ernannt.

7. Wählbar sind, wenn über 35 Jahre alt, a) aktive und ehemalige Zivilbeamte, die wenigstens 5 Jahre im Amt und darin erfolgreich gewesen sind; b) die Graduierten von ausländischen und chinesischen Hochschulen, die wenigstens einen dreijährigen Kursus in Rechts- und Staatswissenschaft absolviert haben, oder Graduierte alten Stils mit praktischer Erfahrung im Verwaltungsdienst; c) die Verfasser staatswissenschaftlicher Werke von praktischer Bedeutung. — Die Kandidatenlisten werden gleichfalls von den Wahlaufsichtsbehörden aufgestellt, die dabei an keine Wahlbezirke gebunden sind. Die Wähler- und die Kandidatenliste müssen spätestens 3 Tage vor den Wahlen fertiggestellt sein.

Sir Richard Dane) koordiniert. Der nächst höchste Posten ist mit einem Deutschen besetzt. Die ausländischen Kontrollbeamten fungieren gleichzeitig als „Berater" in der eigentlichen Salzverwaltung, die — zum Unterschied von der Verwaltung der Seezölle — einstweilen noch rein chinesisch ist.

Digitized by Google

8. Die Wahl soll erst beginnen, wenn mindestens zehnmal soviel Wähler als zu wählende Kandidaten anwesend sind. Bezüglich der Außenländer und der Handelsgilden genügt die fünffache Zahl. Die Kandidatenliste soll mindestens zweimal soviel Namen, als Delegierte zu wählen sind, enthalten. Die Wähler sind an die Kandidatenliste gebunden. Die Stimmzettel werden offen abgegeben. Die Wahl bedarf der Bestätigung durch eine besondere Prüfungskomission[1]).

9. Die Verfassungskonferenz ist nur bei Anwesenheit von $^2/_3$ ihrer Mitglieder beschlußfähig. Ihre Beschlüsse bedürfen einer Mehrheit von $^2/_3$ der anwesenden Delegierten.

10. Die Beschlüsse der Konferenz bedürfen der Sanktionierung und Publizierung durch den Präsidenten.

11. Die Regierungsvertreter können den Sitzungen beiwohnen und das Wort ergreifen, beteiligen sich aber nicht an der Abstimmung.

12. Die Einrichtung des Bureaus der Konferenz wird durch Verordnung des Präsidenten geregelt.

Die Aufstellung der Listen soll bis Ende Februar d. Js. beendigt sein, so daß die Wahlen im März stattfinden können und die Konferenz etwa im Mai zusammentreten kann.

Ihrer ganzen Zusammensetzung nach wird diese neue Verfassungskonferenz im Gegensatz zu dem verflossenen parlamentarischen Verfassungsausschuß einen überwiegend amtlichen Charakter haben und sich auf eine Revision der Vorverfassung nach den Intentionen Yuanshihkais, also im Sinne einer möglichsten Stärkung der Stellung des Präsidenten, beschränken. Man vermutet, daß der aus dem Schoße der Konferenz hervorgehende revidierte Entwurf auch nur provisorischen Charakter haben soll, bis er durch das künftige Parlament als die Verfassung Chinas beschlossen wird.

Wenn es auch nach dem Gesagten der Chinesischen Republik z. Zt. an einer Legislative fehlt, so verzichtet die Regierung doch keineswegs auf gesetzgeberische Tätigkeit. So sind z. B. seit der Auflösung des Parlaments erlassen worden: Verordnungen über die Einführung eines Grundbriefstempels, einer Wein- und Tabaksteuer, einer Einkommensteuer, der Zinsgarantie für Erwerbsgesellschaften, ferner ein Abschnitt aus dem künftigen Handelsgesetzbuch „das Recht der Gesellschaften" und ein Münzgesetz[2]).

Alle diese Gesetze werden vom Präsidenten unter Gegenzeichnung entweder des gesamten Kabinetts oder des Ministerpräsidenten und des Ressortministers, nachdem sie die Zustimmung des Ministerrats gefunden haben, publiziert. Eine Mitwirkung des „politischen Beirats" findet dabei nur insoweit statt, als Präsident oder Kabinett es für geboten erachten. Die vorerwähnten Gesetze sind sämtlich ohne seine Mitwirkung zustande gekommen. Dagegen beruhen auf seinen Beschlüssen 3 am 7. Februar d. Js. publizierte Erlasse des Präsidenten, die wegen ihrer prinzipiellen Bedeutung hier mitgeteilt werden sollen.

1. Erlaß betr. Religionsfreiheit.

„Freiheit des religiösen Bekenntnisses ist allen Nationen gemeinsam. Das chinesische Volksreich besteht aus 5 großen Rassen: Chinesen, Mandschuren, Mongolen, Mohammedanern und Tibetanern; sie unterscheiden sich voneinander in ihrer Geschichte und ihren

1) Diese Kommission besteht aus mindestens 7 und höchstens 11 Mitgliedern, hauptsächlich Juristen. Sie hat nicht nur die formelle Gültigkeit der Wahl, sondern auch die Qualifikation der Gewählten zu prüfen. Für die Abgelehnten muß Ersatzwahl stattfinden.

2) Eine Besprechung der oben aufgeführten Gesetze bleibt für den nächsten Jahresbericht vorbehalten.

Digitized by Google

Sitten und infolgedessen auch in ihren religiösen Gebräuchen. Die Festsetzung einer besonderen Staatsreligion würde der Volksempfindung zuwider sein. Bei den Opfern, die jährlich den Weisen und großen Männern der Vergangenheit bisher dargebracht worden sind, handelt es sich dagegen um eine in den Satzungen der verflossenen Dynastie überlieferte Regel. Sie haben nichts mit Religion zu tun und stehen auch in keinem Widerspruch mit den Grundprinzipien einer republikanischen Staatsverfassung. Es ist daher notwendig, die alte Ueberlieferung beizubehalten, die in dankbarer Gesinnung Weihrauchopfer darbringt. Da das Opferzeremoniell durch besondere Verordnungen geregelt wird, so ist zu befürchten, daß das Volk das Zeremoniell für die Verehrung des Konfuzius mißversteht und darin die Förderung eines religiösen Kultus erblickt. Es wird deshalb hiermit ausdrücklich erklärt, daß das Opfer und die musikalische Aufführung zu Ehren des Konfuzius lediglich ein Ausdruck der Verehrung sind, welche die Mehrheit des Volks für den großen Weisen hegt, und eine Jahrtausende alte Ueberlieferung erhalten sollen. Die Wahl des Religionsbekenntnisses steht nach wie vor jedem frei."

2. Erlaß betr. das Himmelsopfer.

„Zu der Regierungsvorlage betr. das Himmelsopfer hat der „Politische Rat" folgendes beschlossen: „Von allen Kultushandlungen sind die Opfer die wichtigsten und von allen Opfern ist das höchste das Himmelsopfer. Es soll deshalb als ein allgemeiner Volkskult festgesetzt werden, den jedermann, vom Präsidenten bis zum einfachen Bürger, zu vollziehen berechtigt ist [1]. Der Präsident wird die Opfer darbringen als Vertreter des gesamten Volks, die Ortsbehörden als Vertreter ihrer Bezirkseingesessenen. Die einzelnen Bürger können im Kreise ihrer Familien opfern. In der Reichshauptstadt wird das Opfer im Himmelstempel zur Wintersonnenwende vollzogen. Das Opfer wird kniend verrichtet und soll in der Darbringung eines Stiers bestehen. Ueber alle diese Punkte bestanden keine Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Rats. Was jedoch die beim Opfer anzulegende Kopfbedeckung und Gewandung betrifft, so sollen die zuständigen Behörden darüber Bestimmung treffen." (Der delikaten Frage, ob der Präsident, wie früher der Kaiser, dabei eine Krone tragen soll, ist der Rat damit geschickt ausgewichen!) — „Ich, der Präsident, bin davon überzeugt, daß das Himmelsopfer eine gewissenhaft geübte uralte Sitte ist, die noch niemand abzuschaffen gewagt hat. (Seit Proklamierung der Republik war sie tatsächlich abgeschafft worden!) Kein Gesetz kann das Volk verhindern, Götter zu verehren und zu fürchten. Es wird deshalb hiermit genehmigt, daß die Vollziehung des Opfers ein allgemeines Recht sein soll. Auch die Vorschläge bezüglich des Ortes und der Zeit des Opfers werden genehmigt. Das Ministerium des Innern soll Vorschläge bezüglich des Zeremoniells, der Kopfbedeckung und Gewandung ausarbeiten."

3. Erlaß betr. die Konfuzius-Verehrung.

Der „Politische Rat" hat einstimmig folgendes beschlossen: „Die Verehrung des Konfuzius ist nur die Beibehaltung eines uralten Gesetzes. Es wird vorgeschlagen, eine Frühlings- und eine Herbstfeier abzuhalten. Das Zeremoniell, die Tracht und die Opfertiere

1) Diese Demokratisierung des früher ausschließlich dem Kaiser als „Himmelssohn" vorbehaltenen Himmelsopfers ist eine grundsätzliche Neuerung.

Digitized by Google

sollen dieselben wie beim Himmelsopfer sein. Im Konfuziustempel in Peking soll der Präsident den Vorsitz bei der Opferfeier führen, an allen übrigen Plätzen der örtliche Verwaltungsbeamte. Vertretung ist zulässig. Die beim Schulbeginn und am Geburtstag des Konfuzius bisher üblichen Feiern können beibehalten werden, doch ohne daß ein Zwang dazu besteht. Seit der Schöpfung hat es nichts gegeben, was an die Lehren und Werke des Konfuzius heranreicht. Das Darbringen von Weihrauch- und Tieropfern hat sich vom Altertum bis zur Neuzeit erhalten. Auch im neuen Volksreich soll die Tradition erhalten bleiben. Es wird daher die Ausführung der Vorschläge hiermit angeordnet."

Diese 3 Dekrete haben begreiflicherweise eine lebhafte Kritik herausgefordert. Man fragte, ob es denn notwendig war, diese das Volk zwar tiefberührende, aber doch keineswegs dringlichen Fragen jetzt schon, gewissermaßen im Verwaltungswege zu entscheiden, anstatt sie dem künftigen Parlament vorzubehalten. Auch hat man auf den Widerspruch hingewiesen, der zwischen dem dem Präsidenten und den Beamten auferlegten Opferzwang und dem Grundsatz der Religionsfreiheit bestehe. Die christliche Kirche hat bisher das Konfuziusopfer als religiöse Handlung angesehen und den chinesischen Christen die Teilnahme daran untersagt. Es ist nicht wahrscheinlich, daß sie sich durch die neuen Dekrete zu einer Aenderung ihres bisherigen Standpunktes bewegen läßt. Manches spricht dafür, daß die gegenwärtige Regierung zwar die ausdrückliche Anerkennung des Konfuzianismus als Staatsreligion gescheut hat, durch die Wiedereinführung der Himmels- und Konfuziusopfer aber die konservativen Kreise beruhigen und für sich gewinnen wollte. Ueber das in dem Abdankungsedikt von 1912 dem Kaiser vorbehaltene Recht zur Stellvertretung des chinesischen Volkes beim Himmelsopfer hat man sich stillschweigend hinweggesetzt. Natürlich hat man aus den Dekreten auch auf reaktionäre, antirepublikanische Tendenzen des Präsidenten und seiner Ratgeber geschlossen. Wenn im Anschluß daran die Frage aufgeworfen worden ist: „Wohin führt der Weg?", so läßt sich darauf zurzeit nur antworten: „ins Ungewisse". Zu Yuanshihkai selbst darf man zwar das Zutrauen haben, daß er sich nicht von selbstsüchtigen Motiven leiten läßt, sondern nur das Beste seines Volkes und die Zusammenhaltung des Reichs will. Ob aber China eine Republik bleiben oder auf dem Umweg über eine Diktatur zur Monarchie zurückkehren wird, kann nur die Zeit lehren. Die Ueberzeugung, daß die republikanische Staatsform für China geeignet und vorteilhaft sei, wird ehrlich nur von einem winzigen Bruchteil der 400 Millionen gehegt.

Digitized by Google

Register.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

U.

V.

W.

Z.

Digitized by Google

Digitized by Google

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Dr. **Paul Laband**,
ord. Professor des deutschen Rechts an der Universität Straßburg.

Das Staatsrecht des Deutschen Reiches.

Fünfte, neubearbeitete Auflage in vier Bänden.
Band I/III. Lex. 8. 1911. 1913. M. 32.—, gebunden in Halbfranz M. 41.—.
Der IV. Band ist in Vorbereitung. — Einzelne Bände werden nicht abgegeben.

Archiv des öffentlichen Rechts.

Herausgegeben von
Paul Laband, Otto Mayer und Robert Piloty.
Ein Band von 4 Heften M. 16.—.

Gesamtregister über die Bände I bis XXV.
Bearbeitet von Dr. Hans Kliebert.
8. 1913. M. 12.—.

I. Beilageheft:
H. Wehberg.
Kommentar zu dem Haager „Abkommen betreffend die friedliche Erledigung internationaler Streitigkeiten" vom 18. Oktober 1907.
8. 1911. Einzelpreis M. 5.—, geb. M. 6.—.

II. Beilageheft:
R. Piloty.
Das Recht der Volksschulaufsicht in Bayern.
8. 1911. Einzelpreis M. 3.—.

III. Beilageheft:
Ludwig Bergsträßer.
Geschichte der Reichsverfassung.
8. 1914. Einzelpreis M. 3.—.

Das öffentliche Recht der Gegenwart.

In Verbindung mit einer großen Anzahl hervorragender Schriftsteller des In- und Auslandes herausgegeben von
Max Huber Georg Jellinek † Paul Laband Robert Piloty.

Jahrbuch des öffentlichen Rechts.

	Preis bei Subskription auf das **ganze** Sammelwerk M.	Preis bei Subskription auf den System. Teil allein und einzeln M.
Band I 1907	9.90.	11.—.
Band II 1908	16.20.	18.—.
Band III 1909 bis Band VII 1913 je	18.—.	20.—.
Band VIII 1914	20.—.	22.50.

Gebunden Band I M. 1.60 mehr, II—VIII je M. 2.— mehr.

(Fortsetzung siehe nächste Seite.)

Digitized by Google

Das öffentliche Recht der Gegenwart.

(Fortsetzung.)

Systematischer Teil.

	Preis bei Subskription auf das ganze Sammelwerk M.	Preis bei Subskription auf den System. Teil allein u. einzeln M.
Band I: **Deutsches Reichsstaatsrecht.** Von **Paul Laband.** 6. Auflage. 1912	8.—.	9.—.
Band II: **Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg.** Von **Karl Göz.** 1908	10.80.	12.—.
Band III: **Völkerrecht.** Von **Emanuel Ritter von Ullmann.** Neubearbeitung auf der Grundlage der 1. Auflage (1898) im „Handbuch des öffentlichen Rechts“. 1908	11.—.	12.20.
Band IV: **Das Staatsrecht des Herzogtums Braunschweig.** Bearbeitet, zum Teil nach Ottos braunschweigischem Staatsrecht. Von **Albert Rhamm.** 1908	4.50.	5.—.
Band V: **Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden.** Von **Ernst Walz.** 1909	10.80.	12.—.
Band VI: **Das Verfassungsrecht der französischen Republik.** Von **André Lebon.** 1909	5.95.	6.60.
Band VII: **Das Staatsrecht des Königreichs Belgien.** Von **Paul Errera.** 1909	12.60.	14.—.
Band VIII: **Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland.** Von **N. Saripolos.** 1909	5.95.	6.60.
Band IX: **Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen.** Von **Otto Mayer.** 1909	7.20.	8.—.
Band X: **Das Oesterreichische Staatsrecht.** Von **Josef Ulbrich.** 1909	7.20.	8.—.
Band XI: **Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg.** Von **P. Eyschen.** 1910	7.20.	8.—.
Band XII: **Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika.** Von **Ernst Freund.** 1911	12.60.	14.—.
Band XIII: **Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen.** Von **Bredo Morgenstierne.** 1911	7.20.	8.—.
Band XIV: **Das Staatsrecht des Großherzogtums Oldenburg.** Von **Walther Schücking.** 1911	13.50.	15.—.
Band XV: **Ungarisches Verfassungsrecht.** Von **Heinr. Marczali.** 1911	7.20.	8.—.
Band XVI: **Ungarisches Verwaltungsrecht.** Von **Desider Márkus.** 1912	18.—.	20.—.
Band XVII: **Das Staatsrecht des Russischen Reiches.** Von **Wiatscheslaw Gribowski.** 1912	6.30.	7.—.
Band XVIII: **Das Staatsrecht des Großfürstentums Finnland** (Suomi). Von **Rafael Erich.** 1912	7.20.	8.—.
Band XIX: **Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen.** Von **W. van Calker.** 1913	9.—.	10.—.
Band XX: **Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark.** Von **C. Goos** und **Henrik Hansen.** 1913	9.—.	10.—.
Band XXI: **Bayerisches Verfassungsrecht.** Von **Robert Piloty.** 1913 } Band XXII: **Bayerisches Verwaltungsrecht.** Von **J. von Graßmann.** 1913 }	45.—.	50.—.
Band XXIII: **Das Verwaltungsrecht der französischen Republik.** Von **Gaston Jèze.** 1913	18.—.	20.—.
Band XXIV: **Spanisches Staatsrecht.** Von **Adolfo Posada. 1914**	9.—.	10.—.
Band XXV: **Staatsrecht d. ver. Königreichs Großbritannien-Irland.** Von **Julius Hatschek.** 1914	9.—.	10.—.
Band XXVI: **Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen.** Von **Oscar Fischbach. 1914**	11.35.	12.60.

Gebunden kostet Band IV M. 1.60, Bd. XXI/XXII je M. 2.50 mehr, die übrigen Bände je M. 2.— mehr.

Digitized by Google

Digitized by Google

Princeton University Library
32101 064215971
ARTIBUS INGENUIS
J.C.B.M.
Digitized by Google

Digitized by Google